
**Première phase de l'évaluation de la mise en oeuvre de la
Déclaration de Paris
Évaluation au niveau des pays**

République du Sénégal

Rapport d'évaluation final

Présenté à :

M. Thierno Seydou Niane

Coordinateur national de l'évaluation de la Déclaration de Paris
Cellule de suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté (CSPLP)
République du Sénégal

Préparé par l'équipe d'évaluation :

Guay, Madeleine - Consultante canadienne

Meier, Werner - Consultant canadien

Ndiaye, Amacodou - Consultant sénégalais

Niang, Birahim Bouna - Consultant sénégalais

14 janvier 2008

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ACRONYMES	III
SYNTHÈSE EXÉCUTIF	V
1. INTRODUCTION	1
1.1 CONTEXTE GÉNÉRAL D'ÉVALUATION	1
1.2 CONTEXTE SPÉCIFIQUE D'ÉVALUATION DE PAYS	2
1.2.1 Parties prenantes associées au développement	2
1.2.2 Nature et modalités de l'aide au développement	3
1.2.3 Principaux instruments d'harmonisation de l'aide	4
1.2.4 Problèmes d'absorption des ressources financières	5
1.2.5 Résultats de l'enquête de référence 2006 pour le suivi de la DP	6
1.2.6 Raisonnement de pays pour participer à l'évaluation	11
2. MÉTHODOLOGIE	11
2.1 ÉCHANTILLONNAGE	12
2.2 INSTRUMENTS DE COLLECTE DES DONNÉES	14
2.3 GESTION DE L'ÉVALUATION	15
2.3.1 Groupe de référence national	15
2.3.2 Coordinateur national de l'évaluation	15
2.3.3 L'Équipe d'évaluation	16
2.4 LIMITES	16
3. ÉVALUATION DE L'UTILITÉ DE LA DÉCLARATION DE PARIS	17
3.1 CLARTÉ	17
3.2 PERTINENCE	19
3.3 COHÉRENCE	21
4. ÉVALUATION DU COMPORTEMENT DES PTF	22
4.1 ENGAGEMENT	22
4.1.1 L'appropriation	22
4.1.2 L'alignement	24
4.1.3 L'harmonisation	26
4.1.4 La gestion axée sur les résultats	29
4.1.5 La responsabilité mutuelle	29
4.1.6 Obstacles	30
4.1.7 Leçons apprises	32
4.1.8 Synthèse analytique et conclusion	34
4.2 CAPACITÉS	35
4.3 INCITATIFS	36
5. ÉVALUATION DU COMPORTEMENT DU PAYS PARTENAIRE	36
5.1 ENGAGEMENT	36
5.1.1 L'appropriation	36
5.1.2 L'alignement	38
5.1.3 L'harmonisation	39
5.1.4 La gestion axée sur les résultats	40
5.1.5 La responsabilité mutuelle	41
5.1.6 Obstacles	42
5.1.7 Leçons apprises	43
5.1.8 Synthèse analytique et conclusion	44
5.2 CAPACITÉS	46
5.3 INCITATIFS	48

6. PREMIERS RÉSULTATS.....	49
6.1 RÉSULTATS DU PROCESSUS.....	49
6.1.1 Résultats liés à l'appropriation.....	49
6.1.2 Résultats liés à l'alignement.....	49
6.1.3 Résultats liés à l'harmonisation.....	50
6.1.4 Résultats liés à la gestion axée sur les résultats.....	50
6.1.5 Résultats liés à la responsabilité mutuelle.....	50
6.2 EXTRANTS.....	51
7. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS.....	52
7.1 UTILITÉ DE LA DÉCLARATION DE PARIS.....	52
7.2 APPROPRIATION.....	53
7.3 ALIGNEMENT SUR LES STRATÉGIES ET LES SYSTÈMES NATIONAUX.....	54
7.4 HARMONISATION ET LES APPUIS PROGRAMMES.....	55
7.5 GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS (GAR).....	56
7.6 RESPONSABILITÉ MUTUELLE.....	57
7.7 CAPACITÉS DE MISE EN ŒUVRE.....	58
7.8 INCITATIFS.....	58
 ANNEXE 1 : CADRE DE RÉFÉRENCE (MANDAT) PROPRE AU PAYS.....	60
ANNEXE 2 : ORGANISATIONS RENCONTRÉES.....	69
ANNEXE 3 : RÉFÉRENCES.....	70
ANNEXE 4 : TABLEAUX STATISTIQUES (3 – 12).....	71
ANNEXE 5 : QUESTIONNAIRES - GUIDE D'ENTRETIEN.....	74

Liste des acronymes

ABP :	Approches basées sur des programmes
ACAB :	Arrangement cadre entre le gouvernement du Sénégal et les partenaires au développement relatifs aux appuis budgétaires
ACDI :	Agence canadienne de développement international
AFD :	Agence Française de Développement
AGEP :	Projet d'amélioration de la gestion de l'éducation dans les pays africains
ANSD :	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
APD :	Aide publique au développement
AQ/CQ :	méthodes et techniques d'assurance et de contrôle de la qualité
ASPRODEB :	Association Sénégalaise pour la promotion du développement à la base
AT/RC :	Activités d'assistance technique et de renforcement des capacités
BAD :	Banque Africaine de Développement
BCEAO :	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BCI :	Budget consolidé d'investissements
BOAD :	Banque Ouest-Africaine de développement
BDF :	Bailleurs de fonds
BM :	Banque Mondiale
CAD :	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CAP :	Cellule d'Appui aux Projets
CDMT :	Cadres de dépense à moyen terme
CDSMT :	Cadres de dépense sectorielle à moyen terme
CE :	Délégation de la Commission européenne au Sénégal
CFAA/CPAR :	Réformes du système des finances publiques et de passation des marchés
CPIA :	Cadre de l'évaluation des politiques et institutions nationales
CSPLP :	Cellule de suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté
CSV :	Agence de développement des Pays-Bas
DCEF :	Direction de la Coopération Économique et Financière
DB :	Direction du budget, MEF
DCEF :	Direction de Coopération économique et Financière, MEF
DDI :	Direction de la Dette et de l'Investissement, MEF
DGCPT :	Direction de la Comptabilité publique et du Trésor, MEF
DP :	Déclaration de Paris
DPRE :	Direction de la Planification des Réformes de l'Éducation, ME
DRH :	Direction des ressources humaines
DSRP :	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EDS :	Enquêtes Démographie et Santé
FIDA :	Fonds international pour le développement agricole des Nations Unies
FMI :	Fonds monétaire international
GAR :	Gestion axée sur les résultats
GtZ :	Coopération technique allemande
IA :	Inspection d'Académie
IDEN :	Inspections Départementales de l'Éducation Nationale
ISPE :	Instrument de soutien à la politique économique
JICA :	Japan International Cooperation Agency
KFD :	Fonds Koweïtien de développement

KfW :	Coopération financière allemande
MEF :	Ministère de l'Économie et de Finances
ODM :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OCDE :	Organisation de coopération et développement économique
PCRFB :	Projet de coordination des réformes financières et budgétaires
PDEF :	Programme Décennal de l'Éducation et de la Formation
PEFA :	Dépenses Publiques et Responsabilité Financière /Public Expenditures and Financial Accountability
PODES :	Plan d'Orientation pour le Développement Économique et Social
PNBG :	Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG)
PNDA :	Programme National de Développement de l'Agriculture
PNDE :	Programme National de Développement de l'Élevage
PNUD :	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE :	Initiative d'allègement de la dette pour les pays pauvres très endettés
PTF :	Partenaires techniques et financiers
PSAOP :	Projet des Services Agricoles et d'Organisations de producteurs
SCA :	Stratégie de croissance accélérée
SIGFIP :	Système intégré de gestion des finances publiques
SFP :	Réforme du système des finances publiques
SNU :	Système des Nations Unies
TOFE :	Tableau des Opérations Financières de l'État
UGP :	Unités de gestion parallèles
USAID:	United States Agency for International Development

Synthèse Exécutif

La première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (DP) s'est déroulée à l'automne 2007 dans dix agences de développement bilatérales et multilatérales et dix pays partenaires bénéficiaires de l'aide. Le Sénégal s'est proposé volontaire pour favoriser la mise en œuvre de la DP et ainsi apporter des contributions concrètes au 3ème Forum de haut niveau prévu à Accra en septembre 2008.

Cette évaluation donne suite à l'Enquête réalisée en 2006 et répond à savoir si les parties prenantes, c'est-à-dire les partenaires techniques et financiers (PTF), le gouvernement du Sénégal et les autres acteurs nationaux (société civile, universitaires, parlementaires, ONG etc.) travaillent réellement à quoi ils se sont engagés dans le cadre de la DP. L'approche est d'évaluer les dimensions de l'utilité de la DP et des comportements des PTF et du gouvernement à l'aide des questions tirées des mandats internationaux et niveau pays (Sénégal), sur la base d'un échantillon de neuf interventions au développement dans les secteurs ciblés de l'éducation, l'agriculture, la gouvernance économique et l'appui budgétaire. Au total, 11 PTF, 13 structures gouvernementales et douze (12) autres acteurs nationaux ont été interrogés sur leurs pratiques dans le cadre des interventions au développement sélectionnées.

Les résultats de l'évaluation au Sénégal indiquent que des changements sont en branle. Les PTF les plus avant-gardistes sont au stade de l'expérimentation des nouveaux modes de livraison de l'aide dans certains secteurs (éducation et stratégie de lutte contre la pauvreté) tandis que le gouvernement amorce les changements requis par la mise en œuvre de la DP. Il implique de ce fait surtout les structures centrales, notamment dans le cadre des réformes des systèmes de gestion budgétaires et financières, jugées les plus critiques pour la mise en œuvre de la DP. Un autre constat est que les autres acteurs nationaux demeurent nettement à l'écart du processus de la mise en œuvre de la DP, autant par déficit d'information qu'en raison d'absence de mécanismes pour les impliquer.

Les PTF affirment tous appuyer les principales stratégies nationales, notamment les stratégies les mieux maîtrisées, tels le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), le Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF) ou le Programme national de bonne gouvernance (PNBG). De son côté, le gouvernement rapporte allouer près de la moitié de son budget de 2008 (soit 49,3 % contre 46 % en 2007) aux ministères qui ont élaborés des Cadre de dépenses de moyen terme (CDMT) pour traduire les stratégies nationales en programmes opérationnels axés sur les résultats, tel que le proposent les engagements du partenariat de la DP. Les PTF considèrent toutefois que certaines stratégies sectorielles, comme celles en agriculture, restent à améliorer tandis que le gouvernement estime que certaines stratégies demeurent faiblement voire non appuyées. La société civile déplore le manque de concertation et de participation.

Des actions sont prises de part et d'autres pour favoriser l'alignement et l'harmonisation. Le gouvernement s'est largement approprié les travaux de réformes des finances publiques et de passation des marchés (exercices CFAA et CPAR). Un Arrangement cadre entre le gouvernement du Sénégal et les PTF relatifs aux appuis budgétaires (ACAB) a récemment été approuvé, en janvier 2008. Un Plan d'actions pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide a été récemment soumis pour approbation du gouvernement et des PTF. Une partie des PTF révèlent avoir augmenté ou vouloir accroître leur utilisation des systèmes nationaux, cela malgré leur méfiance envers les systèmes et/ou par stratégie. En effet, pour plusieurs, l'utilisation des systèmes est un moyen en soi de les renforcer. Le gouvernement estime toutefois que l'utilisation des systèmes

par les PTF est encore faible. Il est vrai que les PTF hésitent généralement à faire reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales, les institutions et les procédures du gouvernement. Sur la cinquantaine de PTF oeuvrant au Sénégal, seuls les Pays-Bas, la Commission européenne (CE) et l'Agence française de développement (AFD) ont adopté des appuis programmes qui reposent sur des mécanismes communs. La plupart préfère adopter des montages financiers individualisés, ce qui ampute les bénéfices potentiels des approches programmes et s'apparente alors aux modes de gestion des projets. Ainsi, malgré une certaine volonté, les PTF ne sont pas parvenus à un consensus afin d'implanter l'approche des paniers communs ou « basket funding ».

Autant les PTF que le gouvernement s'interrogent actuellement quant au rythme des changements et du niveau d'organisation requis pour généraliser l'utilisation des systèmes nationaux. Ils estiment d'ailleurs que l'utilisation des Unités de gestion parallèles (UGP) est encore nécessaire pour garantir des résultats, notamment pour certains secteurs ou lors de la mise en œuvre des programmes de renforcement de capacités en raison des difficultés soulevées par la règle du « service fait » et du niveau des per diem. Il sera nécessaire pour l'avenir que les parties prenantes s'entendent sur le rythme de la mise en œuvre de la DP et priorisent les éléments de réformes nécessaires.

Le respect des principes de la DP exige un rapprochement des parties prenantes, une intensification du dialogue politique et une plus grande concertation entre les PTF et le gouvernement du Sénégal. Les PTF attendent d'ailleurs beaucoup de l'implication du gouvernement pour jouer le rôle de coordination qui lui revient. Le gouvernement souhaite quant à lui un meilleur appui des PTF pour renforcer ce rôle et certains éléments clés du principe de l'appropriation dont le processus d'élaboration des CDMT. Il estime que le coût de la mise en œuvre de la DP a été généralement sous-évalué, notamment aux niveaux de la coordination et des réformes nécessaires. Une mise à niveau des structures gouvernementales, notamment des structures sectorielles, serait d'ailleurs requise pour assurer le succès du processus. Du côté des PTF, les procédures et outils de gestion sont encore très mal adaptés aux nouveaux modes de livraison de l'aide, ce qui s'avère un obstacle important au respect des engagements pour plusieurs PTF. Par ailleurs, les PTF qui ont une organisation du travail décentralisée, accompagnée d'une plus grande délégation de pouvoir, semblent avoir une plus grande facilité à mettre en œuvre les engagements de la DP.

Les PTF estiment qu'avec les changements de processus, notamment au niveau de la responsabilité partagée avec l'ACAB et une revue DSRP conjointe, les acteurs économiseront sur les coûts de transaction. C'est pourquoi les Pays-Bas ont totalement embrassé les nouvelles pratiques, estimant en retirer des avantages certains tels une gestion moins coûteuse en temps et en ressources et une aide plus efficace. Toutefois, l'impact de la DP reste faible pour le moment et, selon les Pays-Bas, plus les PTF tarderont à adopter les nouvelles approches, plus ce sera long avant de bénéficier des effets escomptés. L'approche projet concurrence l'approche programme au sein des ministères aux niveaux de l'allocation des ressources en raison de leur avantages, et aussi pour leur facilité d'opérationnalisation, d'où la mise en place encore récente de « trust fund » de type projet, comme dans le cadre du projet de réformes financières et budgétaires (PCRFB) ou du PDEF. L'aide n'apparaît pas plus efficace pour le moment. Soit il est trop tôt pour se prononcer, ou soit il y a encore trop d'ajustements à faire.

1. Introduction

1.1 Contexte général d'évaluation

Entre 2001 et 2004, l'aide publique au développement (APD) au Sénégal est passée de 413 millions de dollars à 450 millions de dollars selon le Système des Nations Unies (SNU)¹, soit une augmentation de 8 %. Provenant en grande partie des institutions de coopération bilatérale (63 %) et multilatérale (37 %), l'aide représentait 44,7 dollars par habitant, en 2005, comparativement à une moyenne de 35 dollars pour la sous région de l'Afrique Subsaharienne, où les volumes de l'aide au développement suivent généralement une tendance à la baisse. Au Sénégal, la tendance haussière des dernières années pose un problème de capacités d'absorption des ressources extérieures. En effet, les taux d'exécution des projets sur ressources externes avoisinent encore 65 à 70 % pour la période 2000 à 2004. L'Union Européenne rapporte des taux encore plus faibles, compris entre 34 et 40 %².

Au niveau mondial, la tendance baissière de l'APD, son faible impact sur le développement et ses conditions d'utilisation dans les pays en développement a conduit la communauté internationale à s'interroger sur l'efficacité de l'aide. La tenue de multiples sommets sur la question, notamment le Forum de haut niveau sur l'harmonisation à Rome, en février 2003, ou la Table ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, à Marrakech, en 2004, ont permis l'adoption de résolutions et ou de déclarations en vue d'améliorer la situation.

Pour aider les pays récipiendaire de l'aide à atteindre les Objectifs de développement du millénaire (ODM), la communauté internationale, lors du 2ème Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide en mars 2005, a adopté la Déclaration de Paris. Cette Déclaration propose un défi majeur, tant en termes de coopération au développement qu'en termes d'évaluation du développement. Elle constitue une feuille de route pratique, orientée sur l'action, proposant des objectifs bien précis à atteindre avant 2010 et différentes étapes d'évaluation d'ici là. Elle inclut des engagements, non seulement sur le programme d'harmonisation et d'alignement déjà établi, mais aussi sur le principe de l'appropriation, afin que les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs stratégies de développement, la gestion des résultats ainsi que la responsabilité mutuelle.

La Déclaration de Paris souligne également l'importance d'envisager un processus d'évaluation indépendant de sa mise en œuvre portant sur dix pays partenaires bénéficiaires de l'aide dont le Sénégal. En effet, le Sénégal s'est engagé dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris pour une meilleure efficacité et coordination de l'aide publique au développement à travers, entre autres, l'élaboration d'un plan d'actions pour l'harmonisation, l'alignement et l'efficacité de l'aide. Outre les dix pays bénéficiaires de l'aide, l'évaluation concerne dix agences de développement bilatérales et multilatérales en vue de tirer des enseignements dans la perspective du 3ème Forum de Haut Niveau qui aura lieu à Accra en 2008. Ce processus d'évaluation doit permettre de mieux comprendre en quoi une aide plus efficace répond mieux aux objectifs en matière de développement.

L'évaluation entend compléter le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en approfondissant la réflexion sur les enseignements tirés des enquêtes. Les enquêtes visent à

¹ cf. CCA/bilan commun de pays SNU 2005

² source DCEF

déterminer si les pays partenaires honorent leurs engagements et si la mise en œuvre progresse. La première phase de l'évaluation s'intéresse uniquement aux ressources, au processus de mise en œuvre et (dans la mesure du possible) au niveau des extrants : les partenaires au développement et les gouvernements des pays font-ils réellement ce à quoi ils se sont engagés ? Si non, pourquoi ? Quel est l'impact au niveau du pays ?

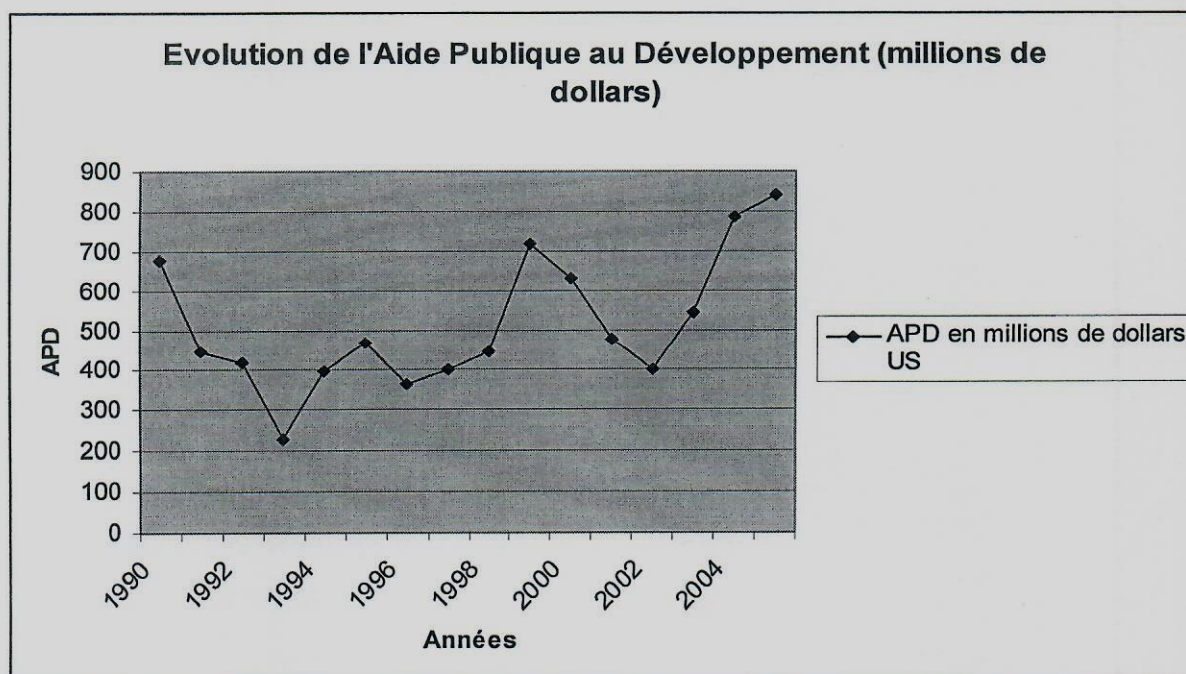
La finalité spécifique de l'évaluation au niveau du Sénégal est d'identifier les meilleures pratiques en matière de comportement des pays et des partenaires au développement, c'est-à-dire les partenaires techniques et financiers (PTF) pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Partant du principe que cette mise en œuvre améliorera l'efficacité de l'aide, l'accent sera mis sur l'apprentissage, en posant une double question : « Faisons-nous ce qu'il faut ? » et, en terme de niveau des extrants, « faisons-nous les choses comme il le faut ? ».

1.2 Contexte spécifique d'évaluation de pays

1.2.1 Parties prenantes associées au développement

L'aide publique constitue la principale source de financement du développement du Sénégal. Toutefois, son niveau varie considérablement d'une année à une autre. En effet, d'après l'analyse des données de l'OCDE3, l'évolution de l'Aide Publique au Développement reçue par le Sénégal est caractérisée par une tendance baissière de 1990 à 1993 avant de connaître des fluctuations durant la période 1994-2002 et une tendance haussière de 2003 à 2005 (graphique 1). Ainsi, sur la période 1990-2005, l'APD a connu un taux de croissance annuel moyen de 1,34 %.

Graphique 1

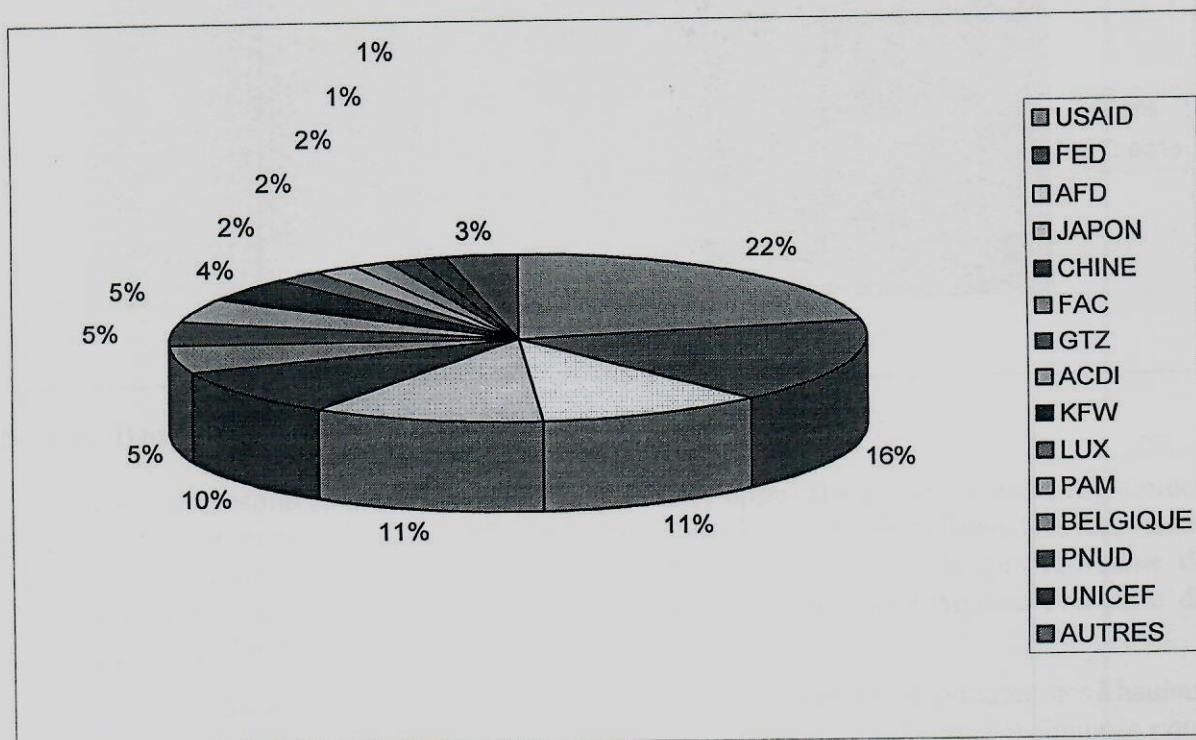


Source : OCDE

³ Coopération pour le développement 2003. DCEF/MEF-PNUD 2005

Sur la période 1996 -2005 les flux de dons reçus par le Sénégal proviennent essentiellement de l'US AID (16% du total), du Fonds européen de développement (16% du total) de l'AFD et du Japon (11% du total), de la Chine (10% du total), de la GTZ et de l'ACDI (5% du total).

Graphique 2 : Répartition des flux de dons par bailleurs de fonds (1995 – 2005)



Source : Direction de la Dette et des Investissements, Ministère de l'Économie et des Finances, Gouvernement du Sénégal.

1.2.2 Nature et modalités de l'aide au développement

Selon les résultats de l'enquête effectuée par la Banque Mondiale⁴, les ressources extérieures allouées au Sénégal en 2005 dans le cadre de l'aide publique au développement s'élèvent à 839,30 millions de dollars dont 706,41 millions correspondent aux dons, soit 84 %, et 132,88 millions aux prêts, à savoir 16 %. Ces indicateurs sont respectivement de 80 % et 20 % en 2004. Ainsi, le schéma de financement s'est légèrement modifié par rapport à 2004.

⁴ Revue des dépenses publiques du Sénégal. « Développements récents et les sources de financement du budget de l'Etat ». Banque mondiale 30/06/2006

La multiplicité et la complexité des procédures de décaissement des bailleurs de fonds :

La multiplicité et la complexité des procédures de décaissement des bailleurs sont un frein à l'absorption des ressources extérieures et une source de lenteurs préjudiciables à la réalisation des objectifs poursuivis. En effet, une soixantaine de PTF interviennent au Sénégal et chacun impose ses propres méthodes et procédures qui sont différentes entre elles et différentes de celles du gouvernement.

La complexité et l'absence d'harmonisation des procédures des BDF ont pour conséquence l'allongement du cycle des projets et programmes de développement financés par l'APD.

La complexité et la lourdeur des procédures administratives et budgétaires d'exécution des dépenses publiques :

Le circuit des dépenses publiques est caractérisé par des goulots d'étranglement, dont : les délais longs pour la clôture des gestions et des difficultés de reporter des crédits d'investissement, les lenteurs dans le paiement, les contraintes pesant sur la passation des marchés publics, la sélection d'entreprises ayant des capacités techniques, des moyens financiers et un accès limité au crédit bancaire pour engager les travaux qui leur sont confiés. Cependant, en vue d'améliorer l'absorption des ressources, le gouvernement, dans le cadre des réformes du système des finances publiques et de passation des marchés (CFAA/ CPAR), a entrepris des réformes relatives à la déconcentration de l'ordonnancement, à la décentralisation de la gestion et de l'exécution des dépenses en capital sur ressources internes « décentralisation de l'exécution du BCI » et à l'adoption d'un nouveau code des marchés publics.

La faiblesse des capacités des ministères techniques :

Au niveau de certains ministères, les institutions ou organes en charge des tâches de planification sont faibles voire inexistants. Cependant, les Ministères en charge de l'Agriculture, des Transports Terrestres, de l'Éducation et de la Santé sont plus avancés en matière de planification, et sont dotés de moyens techniques et humains plus substantiels. Plusieurs ministères techniques ne disposent pas de ressources humaines ad hoc permettant de formuler, d'exécuter et de suivre les projets et programmes de développement.

1.2.5 Résultats de l'enquête de référence 2006 pour le suivi de la DP

En 2005, le Sénégal comptait 11 millions d'habitants. Sur la période 1994-2002, la pauvreté a baissé mais sa prévalence est encore forte. En effet, la part des personnes en deçà du seuil de pauvreté est encore de 57,1 %. L'APD était estimée à 786 millions de dollars en 2004 selon les données de la revue des dépenses publiques de la BM et à 470 millions de dollars selon le TOFE. Des divergences importantes sont notées selon les sources.

Appropriation

Indicateur 1. L'appropriation est définie comme la capacité d'un pays à exercer un leadership réel et une coordination efficace de ses politiques et stratégies de développement. Le Sénégal a obtenu la note C signifiant que le pays a pris des mesures allant dans le sens de l'opérationnalisation de sa stratégie de développement. On note une diversité de références en matière de politiques publiques mais le Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSRP) est considéré par le Gouvernement et par les PTF comme la référence en matière de stratégie de développement.

L'absence de vision prospective à long terme, la mise en œuvre partielle des réformes budgétaires et la non intégration des instruments de planification sont autant de contraintes qu'il faut lever pour atteindre la note B d'ici 2010.

Alignement

Les indicateurs (2 à 8) visent à déterminer d'une part comment l'assistance extérieure est alignée sur les stratégies nationales et particulièrement sur les politiques nationales de réduction de la pauvreté et d'autre part comment les PTF et les gouvernements s'alignent sur les systèmes nationaux de finances publiques et de passation de marchés.

Indicateur 2A En 2005, dans le cadre de l'évaluation des politiques et institutions nationales (CPIA), le Sénégal a obtenu la note de 3,6 pour un barème allant de 1 à 6. Cependant, le pays a fait beaucoup d'efforts dans les domaines de l'élaboration et le contrôle budgétaires, la simplification des procédures de dépenses et la gestion rationnelle de la trésorerie et de la dette. En plus, l'introduction des cadres sectoriels de dépenses à moyen terme (CSDMT) est en cours au niveau de quelques ministères après une phase test. Enfin, le système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP) est mis en œuvre mais son usage est limité à certaines directions du ministère de l'Économie et de Finances (MEF). L'amélioration du contrôle de l'exécution du budget et l'amélioration de la gestion des entreprises publiques constituent encore un chantier important. L'enjeu pour le pays est d'atteindre au moins la note 4 pour 2010.

Indicateur 2B. Une revue de la qualité des systèmes de passation des marchés a été faite en 2003 mais aucune note n'a été donnée. Cependant le rapport de la 2006 de la Banque mondiale a noté que les réformes sont encore lentes. Un nouveau code des marchés a été adopté en conseil des ministres mais son opérationnalisation n'est pas encore faite faute d'arrêtés ministériels et de dispositif institutionnel adéquat.

Indicateur 3. Il est relatif à l'alignement des flux d'aide sur les priorités nationales et détermine dans quelle mesure les décaissements des PTF sont traduits dans le budget national. Dans ce domaine, l'enquête révèle qu'en 2005, près de 90% de l'aide décaissée est inscrite au budget. Cependant ce constat optimiste cache divers problèmes non résolus dont l'exhaustivité des flux considérés et la qualité des informations. Une étude a été faite au courant de 2007 pour identifier les problèmes liés à la comptabilisation de l'aide et proposer des solutions idoines. L'enjeu est comment procéder à une lecture harmonisée des comptes, procéder à un suivi rapproché des flux et fonder un dialogue fécond entre les acteurs concernés.

Indicateur 4. Il est relatif à la coordination de l'aide par le pays bénéficiaire. L'enquête révèle que seuls 18 % de l'assistance technique est définie comme coordonnée or la cible est que 50 % de l'appui doit faire l'objet d'une coordination en 2010. Il se pose un problème de définition de la notion d'appui coordonné et de disponibilité de données aussi bien au niveau PTF qu'au niveau du Gouvernement. L'enjeu est une action commune Gouvernement et PTF pour la coordination de l'assistance technique à travers l'élaboration d'un plan national de développement des capacités.

Indicateur 5. Il concerne l'utilisation par les PTF des systèmes nationaux de gestion financière et de passation de marchés. Selon l'enquête, 23 % de l'APD destinée à l'administration passe par des procédures nationales d'exécution budgétaire, de rapport et d'audit financiers or pour 2010, l'objectif est d'atteindre le taux de 49 %. Aussi, en matière de systèmes de passation de marchés et de contrats, seuls 29 % des décaissements totaux de l'aide sont effectués selon les procédures locales. Le recours à d'autres systèmes se traduit par des coûts de transaction importants. Dans ces domaines, le Gouvernement a initié des réformes (CFAA/CPAR) qui sont en cours.

Gestion axée sur les résultats

Indicateur 11. Il concerne l'adoption de la gestion axée sur les résultats pour améliorer l'efficacité de l'aide en créant un cadre d'évaluation des performances peu coûteux, clair et transparent. Le Sénégal a obtenu la note C dans l'évaluation de 2005 de la Banque mondiale sur le cadre de développement global. Divers cadres de mesure des performances des politiques publiques existent : une enquête EDS a été menée en 2004, une enquête de suivi de la pauvreté est en cours de finalisation au sein de l'ANSD, la communication sur le DSRP est limitée par le taux d'analphabétisme élevé, le suivi et l'évaluation du DSRP au niveau local est encore limité même si les organes existent au niveau régional et au niveau sectoriel, divers systèmes de suivi évaluation ont été mis en place (éducation, VIH sida, énergie). L'enjeu pour le pays est d'obtenir la note A ou B à l'horizon 2010 en renforçant ces dispositifs et actions.

Responsabilité mutuelle

Indicateur 12. Il concerne la responsabilité mutuelle dans l'utilisation des ressources de développement afin de renforcer le soutien public aux politiques nationales et à l'assistance au développement. A ce jour il n'y a pas encore d'évaluation mutuelle des progrès de la mise en œuvre des engagements et il n'y a pas de cadre d'appui à de telles évaluations. Le plan d'actions pour l'harmonisation et de l'efficacité de l'aide devrait apporter une réponse à cette question.

Analyse comparative de performance des partenaires techniques et financiers

L'enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a eu lieu plus d'un an après l'énoncé de la DP. Une analyse comparative de ces données de référence qui démontrent la performance des partenaires au développement a été entreprise et est résumée dans le tableau 1 ci-dessous. La majorité des données proviennent du chapitre pays sur le Sénégal, augmentée des données consolidées des agences des Nations Unies retrouvées dans le chiffrier du pays.

L'analyse comparative des données par indicateur a permis d'assigner un pointage à chaque partenaire au développement selon sa performance relative. Un maximum de quatre points est possible pour chaque indicateur avec un totale de trente-six (36) points. Aucun point n'est assigné pour les non répondants. Une échelle de codage en couleur correspond au pointage assigné à chaque bailleur de fonds pour chaque indicateur. L'échelle est indiquée dans la première rangée du tableau ci-dessous.

Couleur	Pointage	4 points	3 points	2 points	1 point	--	0 points
---------	----------	----------	----------	----------	---------	----	----------

Indicateur 6. Il concerne la recommandation d'éviter les structures de gestion parallèles pour les projets ou ressources des bailleurs au profit d'unités intégrées dans l'administration ou des structures administratives déjà existantes afin de minimiser les coûts de gestion et de ne pas affaiblir les structures gouvernementales. L'enquête de la DP a révélé l'existence de plusieurs unités de gestion parallèles mais les divergences d'appréciation n'ont pas permis un recensement exact.. Aussi, l'enquête note l'existence chez les partenaires bilatéraux de structures de gestion autonomes mais que l'on ne peut qualifier d'unités de gestion parallèles. Ainsi, des difficultés d'interprétation de la notion subsistent et limitent la portée du résultat. Cependant, un consensus se dégage auprès des PTF et du Gouvernement pour leur suppression progressive au profit du renforcement des structures nationales.

Indicateur 7. Il concerne la prévisibilité de l'aide. D'une part, il s'agit d'apprécier la capacité conjuguée de l'État et des PTF à décaisser l'aide à bonne date et d'autre part la capacité de l'État et des PTF à comptabiliser intégralement les décaissements destinés au secteur public. Sous ce rapport, l'enquête révèle que les PTF qui avaient prévu de décaisser 467 millions de dollars en 2005 ont effectivement décaissé 439 millions de dollars pour des raisons de décalage. Sur ce montant décaissé, le gouvernement n'avait recensé dans ses comptes que 69 % soit 323 millions de dollars. L'enquête déduit que le manque de prévisibilité de l'aide est de 31 % soit 200 millions. L'enjeu est de réduire cette imprévisibilité de moitié à l'horizon 2010, soit à 15 %. Pour ce faire, il faut améliorer la programmation des décaissements au niveau des PTF et la transmission des informations au gouvernement en temps utile pour une comptabilisation harmonisée dans les deux systèmes. L'étude sur la comptabilisation des flux d'aides apportera des explications aux écarts de comptabilisation et fera des propositions d'harmonisation.

Indicateur 8. Il vise à délier l'aide. Selon l'OCDE, une analyse portant sur 89 % de l'aide consentie au Sénégal en 2004 a montré que 86 % de l'aide n'était pas liée. A l'horizon 2010, aucune cible n'est fixée.

Harmonisation

Indicateur 9. Il concerne l'harmonisation de l'aide. L'enquête révèle que 57 % de l'aide est basée sur des approches basées sur des programmes (ABP). Le plan d'action pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide devraient permettre l'identification des appuis nécessaires pour améliorer l'harmonisation. La cible de 66 % de l'alignement de l'aide à l'horizon 2010 est susceptible d'être atteinte au regard du résultat atteint en 2005. Cependant des inquiétudes sont perceptibles en raison du fait que 25 % de l'aide aux ABP est consentie sous forme d'appui budgétaire contre 75 % suivant d'autres mécanismes. Aussi, aucun mécanisme de financement en commun n'est codifié même si le projet de coordination des réformes budgétaires et financières le prévoit dans son dispositif (panier commun). Ainsi, si l'approche programme est promue par les PTF et le gouvernement, dans les faits chaque partenaire utilise ses propres procédures.

Indicateur 10. Il concerne la coordination des missions des PTF dans le pays. Sur les 301 missions recensées en 2005, seuls 22 % soit 67 missions ont été conjointement menées même si ce chiffre n'a pas fait l'objet d'une vérification au niveau du gouvernement. En règle générale, les PTF font globalement peu de missions conjointes (29%) en moyenne si on exclut un partenaire, la BADEA qui fait 100 %). L'objectif est d'arriver à l'horizon 2010 à atteindre la cible de 40 % de missions conjointes. Cependant, les considérations de qualité et de profondeur des missions conjointes ne sont pas analysées en dépit de leur importance. La question doit être analysée dans le cadre du plan d'action de l'harmonisation de l'aide de même l'identification des mesures d'appui à l'exercice.

Tableau 1 : Analyse comparatif de performance des PTF selon les données de référence DP 2006

Tableau 1 : Analyse comparatif de performance des PIF selon les données de l'Annuaire																		
Partenaires au Développement	Indicateur 3		Indic. 4	Indic. 5a	Indic. 5b	Indic. 6	Indicateur 7		Indicateur 9	Indic. 10a	Indic. 10b		Points /36					
	Ratios		Ratio	Moyen	Ratio	UGP	Ratios		Ratio	Ratio	Ratio							
	Qg1/Qd2	Qd2/Qg1	Qd4/Qd3	(Qd5,6,7)/Qd2	Qd9/Qd2	Qd10	Qg2/Qd11	Qd11/Qg2	(Qd13,Qd14)/Qd1	Qd16/Qd15	Qd17/Qd16							
Allemagne	59%		29%	44%	68%	0	50%		86%	80%	60%	29						
BADEA		23%	--	100%	100%	0	--	--	81%	100%	100%	25						
Pays-Bas	35%		100%	89%	92%	1	91%		77%	100%	0%	25						
UNFPA	70%		34%	65%	65%	--	65%		100%	16%	--	24						
BM	98%		30%	23%	23%	0		87%	80%	22%	50%	23						
Belgique		86%	59%	0%	33%	0	88%		37%	0%	--	23						
Etats-Unis	66%		0%	0%	0%	0	80%		59%	0%	17%	20						
France	90%		10%	49%	63%	1			17%	17%	20%	18						
BAD	29%		100%	0%	0%	0	52%		45%	4%	0%	17						
Italie	42%		--	33%	100%	0	0%		0%	0%	0%	16						
PAM	53%		16%	--	--	--	0%		106%	100%	100%	16						
Nation Unies	31%		27%	17%	8%	4	7%		77%	46%	50%	16						
PNUD	26%		28%	23%	3%	4	0%		100%	36%	33%	16						
Japon	16%		19%	3%	3%	0	--	--	100%	0%	--	13						
Fonds Mondial	25%		--	0%	0%	0	--	--	100%	0%	0%	13						
FIDA/IFAD	--	--	--	--	--	--	76%		0%	71%	100%	13						
Com. Europ.		57%	0%	29%	29%	11	15%		0%	8%	0%	12						
Canada		27%	38%	0%	0%	--	10%		25%	40%	0%	11						
FMI	0%		--	--	--	--	23%		100%	100%	--	10						
Luxembourg	--	--	--	0%	--	--	48%		0%	40%	50%	8						
UNICEF	0%		--	--	--	--	0%		60%	0%	38%	7						
Suisse	--	--	--	--	--	--	--	--	64%	0%	--	4						
ONUDI	--	--	400%	--	--	--	--	--	--	100%	--	4						
UNIFEM	0%		29%	--	--	--	--	--	0%	0%	--	4						
OMS	0%		--	130%	--	--	--	--	--	--	--	2						
BIT	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	40%	2						
UNESCO	--	--	--	--	--	--	--	--	--	25%	--	1						
Moyenne	89%		18%	23%	29%	23	69%		57%	15%	40%	/36						

1.2.6. Raisonnement de pays pour participer à l'évaluation

Le Sénégal est signataire de la Déclaration de Paris. Il s'est porté volontaire pour évaluer les progrès dans la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris pour les raisons suivantes :

- Volonté politique du gouvernement de mettre en œuvre la Déclaration de Paris;
- Participation nationale au 3^{ème} Forum de haut niveau prévu à Accra les 2 au 4 septembre 2008 pour partager les enseignements constatés dans les autres pays membres;
- Contribution concrète du Sénégal au prochain forum d'Accra à partir des conclusions de l'évaluation prévue au Sénégal;
- Renforcement du dialogue entre les PTF, le gouvernement et les autres acteurs nationaux;
- Actualisation du plan d'action sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide sur la base des conclusions de l'évaluation;
- Incitation des PTF à intégrer l'ACAB.

2. Méthodologie

La méthodologie retenue par l'équipe d'évaluation respecte le mandat générique donné par le Cahier des charges de la première phase de l'Évaluation de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris et ses annexes ainsi que le mandat spécifique pour l'évaluation au niveau Sénégal.

L'approche est d'évaluer les dimensions de l'utilité de la DP, des comportements des parties prenantes et des premiers effets de la DP, principalement à l'aide des questions tirées des mandats et des questions spécifiques soulevées dans l'Enquête 2006 au niveau Sénégal. Cette évaluation est effectuée dans le cadre d'interventions ancrées dans les secteurs de l'éducation, de l'agriculture et de la gouvernance économique. Chaque membre de l'équipe est responsable d'évaluer une partie prenante associée aux interventions sectorielles : soit la partie des PTF, la partie du gouvernement du Sénégal ou la partie des autres acteurs nationaux (société civile, universitaires, parlementaires etc.). Un questionnaire d'auto-évaluation/Guide d'entretien dans le cadre de l'évaluation de la Déclaration de Paris au Sénégal a été élaboré et distribué aux contacts des projets/programmes. Le questionnaire a été adapté aux répondants, notamment pour la partie de la société civile. Une synthèse des réponses par partie prenante a facilité la comparaison des comportements, par triangulation, et afin de tirer des constats sur les comportements des acteurs selon les secteurs et les parties prenantes.

Les principales activités réalisées dans le cadre de cette évaluation sont les suivantes :

- La collecte, revue et analyse de la documentation et plus précisément : une revue des documents du CAD de l'OCDE, des études indépendantes et documents de l'administration sénégalaises et de la société civile;
- Des rencontres et entretiens avec les parties prenantes: les PTF, le gouvernement et les autres acteurs nationaux; et
- Le traitement des données des questionnaires ;
- La rédaction du Rapport d'évaluation ;
- Un Atelier de partage et de validation.

2.1 Échantillonnage

Les secteurs ciblés ont été suggérés dans le mandat spécifique pour l'évaluation au Sénégal de la Déclaration de Paris donné par le Groupe de référence national. Les préoccupations étaient d'assurer :

- La présence de plusieurs bailleurs de fonds;
- L'état des bonnes pratiques en matière de coordination de l'aide considérées plus avancées dans le secteur de l'éducation et faiblement structurées en agriculture;
- L'importance des groupes cibles bénéficiant des programmes publics financés par l'aide extérieure; et
- Le respect d'un des critères du mandat international sur la sélection des secteurs représentant des aspects sociaux et de production.

La Note d'orientation relative à la gestion des évaluations au niveau pays du Groupe de référence international proposait d'évaluer une problématique transverse portant sur les droits de l'homme, l'égalité entre les sexes, l'environnement ou le sida. Le Groupe de référence national au niveau du Sénégal a préféré retenir la gouvernance économique comme secteur d'analyse transversale en raison de l'actualité en matière d'aide au développement, l'intérêt des PTF de s'y engager, l'existence d'un programme de bonne gouvernance (PNBG), la diversité des composantes et le niveau de connaissances disponibles.

Une revue des interventions d'aide au développement au Sénégal identifiées dans la *Liste des Projets/Programmes : Flux et modalité de l'aide* et dans le *Plan d'investissement triennal* a permis de faire une sélection d'interventions au développement selon les critères retenus suivants présenté en ordre d'importance :

- La répartition sectorielle;
- La modalité d'aide de l'intervention au développement;
- L'envergure de l'intervention au développement;
- La typologie du partenaire au développement;
- L'importance des décaissements globale du partenaire au développement; et
- L'accessibilité des parties prenantes, surtout les regroupements ou l'organisme bénéficiaire de l'intervention au développement.

L'échantillonnage est présenté dans le Tableau 2 ci-dessous. Il a été effectué en sélectionnant parmi les organisations œuvrant au Sénégal dans le domaine de l'aide au développement au moins dix partenaires techniques et financiers d'envergure et de différentes typologies : bailleurs de fonds bilatéraux (incluant ceux des pays émergents), les banques de développement et les agences des Nations Unies. Parmi les PTF retenus, mentionnons la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) qui est non signataire de la DP. L'échantillon inclut des interventions des PTF dans les secteurs ciblés de l'éducation, de l'agriculture et de la gouvernance économique sous la forme d'au moins une approche-programme et une approche projet par secteur. Pour des raisons d'échéancier, les projets ou programmes sélectionnés devaient se situer à proximité de Dakar, dans un rayon inférieur à 150 kilomètres, afin de permettre des rencontres avec les intervenants clés.

Tableau 2 : Présentation synoptique de l'échantillon retenu

Interventions et l'envergure	Partenaires technique et financiers (PTF)	Modalités	Instances gouvernementales
Secteur de l'éducation			
Programme décennal de l'éducation national (PDEF; 456 045 millions de F CFA)	Agence canadienne de développement international (ACDI)	Appui budgétaire spécifique	DPRE (Ministère de l'Éducation)
	Japan International Cooperation Agency (JICA)	Approche-programme	DPRE (Ministère de l'Éducation)
PDEF/ETFP (59 77 millions de F CFA)	Agence française de développement (AFD)	Approche-programme	DPRE (Ministère de l'Éducation)
Construction des collèges de proximité (6 182 millions de F CFA) soit 13 363 865 \$ US	United States Agency for International Development (USAID)	Projet traditionnel	DEMG, DPRE (Ministère de l'Éducation), Unité de gestion du projet
Secteur agriculture			
Services Agricoles. Organisations de producteurs PSAOP 2	Banque mondiale (BM)	Approche Mixte	Unité de Gestion du Projet (Ministère de l'Agriculture)
	Fonds international pour le développement agricole des Nations Unies (FIDA);		
Projet de lutte d'urgence contre les criquets (6 735 millions de F CFA)	Banque mondiale (BM)	Projet traditionnel	Direction de la Protection des Végétaux (Ministère de l'Agriculture)
Projet micro barrages des Niayes (1 600 M de F CFA)	Fonds Koweïtien de développement (KFD)	Projet traditionnel	Direction du Génie Rural
Programme d'organisation et de gestion villageoise (8 593 millions de F CFA)	Banque Ouest-Africaine de développement (BOAD)	Projet traditionnel	Unité de Gestion du Projet (Ministère de l'Agriculture)
	Fonds international pour le développement agricole des Nations Unies (FIDA)	Projet traditionnel	Unité de Gestion du Projet (Ministère de l'Agriculture)
Secteur gouvernance			
Projet de coordination des réformes financières et budgétaires 250 millions de FCFA	AFD	Approche-programme	Coordonnateur du projet (Ministère de l'économie et des finances)
	Agence de développement des Pays-Bas (CSV)	Approche-programme	Coordonnateur du projet (Ministère de l'économie et des finances)
Programme de bonne gouvernance (PNBG; 25,1 milliards de FCFA)	Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) Délégation de la Commission européenne au Sénégal (CE)	Approche-programme	Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique (DREAT)

Selon ces considérations, l'échantillon retenu comprend un total de neuf interventions au développement qui permettent d'ancrer les entretiens dans la réalité : trois (3) en éducation, quatre (4) en agriculture, et deux (2) en gouvernance économique. L'équipe a de plus intégré l'appui budgétaire global mise en œuvre par la CE pour répondre aux remarques du représentant de la CE après la présentation de la Note d'Orientation. La coopération allemande (KfW et la GtZ) a également été interrogée sur leur appui budgétaire global.

Il faut savoir que chaque intervention au développement peut être menée par un ou plusieurs PTF et être constituée de plusieurs sous projets. Onze (11) PTF ont effectivement participé à l'évaluation. L'ACDI, JICA, USAID et AFD dans le cadre de leur intervention dans le secteur de l'éducation, la BM, FIDA, la BOAD, en agriculture, le Royaume des Pays-Bas, AFD, le PNUD et la CE dans le cadre de leur intervention en gouvernance économique et la CE et KfW (jumelé à la GtZ) dans le cadre d'un appui budgétaire global. Le Fonds de développement du Koweït qui avait été retenu en tant que partenaire émergent n'a pu être rejoint pour participer à l'évaluation et la coopération chinoise qui a été contactée comme alternative a préféré ne pas participer à l'étude.

Les parties du gouvernement du Sénégal et les autres acteurs nationaux sont celles impliquées dans la mise en œuvre de chaque intervention financée par les PTF impliquées dans l'évaluation. Treize (13) structures rattachées au ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et aux ministères sectoriels ont été interviewées: ces structures comprennent des directions nationales, des unités de gestion de programmes ou de projets et des services déconcentrés⁶. Cependant, la Direction de l'Enseignement Moyen Général (DEMG) et la Direction des Ressources Humaines (DRH), toutes deux relevant du ministère de l'Éducation, n'ont pu être jointes malgré les tentatives de la mission. La troisième partie prenante, les autres acteurs nationaux sont les membres de la société civile associés directement ou non aux interventions. Il s'agit des ONG, les institutions de recherche, le milieu universitaire, les organisations de bénéficiaires dans les secteurs ciblés, les parlementaires et le patronat. Douze (12) autres acteurs nationaux ont été interrogés dans le cadre des interventions au développement sélectionnées ou autres activités contexte.

2.2 Instruments de collecte des données

Les instruments de collecte de données sont construits à l'aide des questions générales et spécifiques du Cadre d'évaluation joint en annexe 5.

Un questionnaire d'auto-évaluation/Guide d'entretien a été élaboré pour chaque partie prenante. Les ébauches des ces questionnaires ont été peaufinées par l'équipe d'évaluation au fur et à mesure qu'elle a finalisé la liste des contacts reliés aux interventions de développement. Les questions portant sur les actions prises en regard de chaque principe (appropriation, alignement, harmonisation, GAR et responsabilité mutuelle) sont suivies de questions portant sur les obstacles, les coûts de transaction et les leçons apprises.

Ces questionnaires ont été acheminés par courriel aux contacts et ont servi à orienter les discussions lors des entrevues. Il a été laissé aux membres de l'équipe d'exercer leur jugement quant à la pertinence de poser toutes les questions aux répondants.

⁶ Les services déconcentrés sont ceux des administrations de l'État rattachés à un ministère.

2.3 Gestion de l'évaluation

2.3.1 Groupe de référence national

La Groupe de référence national devrait inclure les parties prenantes de l'aide au développement au Sénégal, c.-à-d. les PTF, le gouvernement et les autres acteurs nationaux concernés dont la société civile et le milieu universitaire. La composition initiale au Sénégal a été fixée, avant l'élargissement, comme suit :

- les structures membres du Groupe de Travail sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide (MEF); et
- les membres du côté des PTF : France, USA, Banque Mondiale, CE et Canada.

Il a été convenu d'élargir la structure à la société civile et à l'institution académique ainsi que d'associer étroitement les secteurs de l'administration impliqués dans l'évaluation. La CSPLP est chargée d'inviter ces acteurs ou de leur demander de désigner leur représentant et de transmettre l'information sur l'exercice à tous les PTF.

Responsabilités spécifiques :

- assurer un engagement des parties prenantes au processus et aux résultats d'évaluation;
- assurer l'indépendance de l'évaluation; et
- fournir une certaine capacité de suivi sur les recommandations de l'évaluation.

2.3.2 Coordinateur national de l'évaluation

La gestion de l'évaluation de la DP au Sénégal est pilotée par un Coordinateur national désigné par les autorités gouvernementales sénégalaises. Celui-ci a choisi de faire équipe avec le département Évaluation de l'Agence canadienne de développement international pour faciliter l'évaluation et assurer la qualité des constatations. Le Coordinateur national est assisté du Groupe national de référence pour l'évaluation de la DP rassemblant des répondants nationaux et des PTF.

Le Coordinateur national est responsable du lancement, de la facilitation, de la répartition des travaux, de la gestion, et de la qualité de l'évaluation au niveau du pays. Il doit également rendre compte au Groupe de gestion et au Groupe de référence international. Ses responsabilités spécifiques sont les suivantes :

- Être le correspondant dans le pays du Groupe de gestion et du Groupe de référence international de l'évaluation;
- Constituer le groupe de référence/consultatif du pays, qui devra rassembler les parties prenantes nationales (y compris la société civile) et des PTF;
- Élaborer le mandat spécifique pour l'évaluation au niveau du pays en liaison avec le groupe de référence du pays et le Groupe de gestion de l'évaluation (Annexe 1);
- Nommer les consultants nécessaires à l'évaluation au niveau du pays (en consultation avec le groupe de référence du pays);
- Approuver le rapport d'évaluation au niveau du pays (cette approbation ne doit être donnée qu'après consultation du groupe de référence du pays); et
- Soumettre le rapport d'évaluation du pays au Groupe de gestion, afin que ce dernier prépare le rapport de synthèse qui sera publié.

2.3.3 L'Équipe d'évaluation

L'équipe d'évaluation est au service du Coordinateur national et lui porte soutien dans la mise en œuvre de l'évaluation en toute objectivité. Le succès de l'évaluation repose en grande partie sur la composition de l'équipe et des compétences personnelles de chacun de ses membres. Deux consultants nationaux assistés de deux consultants canadiens forment l'équipe qui est équilibrée en termes de familiarité avec la DP, d'expertise en évaluation et connaissance des milieux sénégalais de l'APD.

Le consultant canadien, M. Werner Meier, a été désigné le chef de l'équipe et agit comme le porte-parole de l'équipe auprès du Coordinateur national et conseil expert auprès des membres de l'équipe. Ses responsabilités spécifiques sont de : préserver l'objectif global, d'organiser et de coordonner les travaux des différents membres, d'évaluer la qualité et la pertinence de leurs contributions.

La consultante canadienne, Mme Madeleine Guay, est désignée le gestionnaire de l'évaluation. Ses tâches et responsabilités sont : d'assurer la liaison avec le chef d'équipe; de coordonner les activités de l'évaluation sur le terrain; la prise de rendez-vous pour les fins d'entrevue; la collecte de données auprès des PTF; la rédaction de notes d'entretien quotidiennes selon les méthodes et techniques d'assurance et de contrôle de la qualité (AQ/CQ); la rédaction de la synthèse des données et des analyses du rapport provisoire; de participer aux réunions d'équipe d'évaluation planifiées; de peaufiner les documents : la note d'orientation et le rapport provisoire.

Les consultants sénégalais, M. Amacodou Ndiaye et M. Birahim Bouna Niang ont comme tâches et responsabilités spécifiques : de participer à la note d'orientation; de rassembler, documenter et rédiger le contexte spécifique d'évaluation de pays; la prise de rendez-vous pour les fins d'entrevue; la collecte de données auprès du gouvernement et des autres acteurs nationaux; la rédaction de notes d'entretien quotidiennes selon les méthodes et techniques d'assurance et de contrôle de la qualité (AQ/CQ); la rédaction de synthèses des données et des analyses du rapport provisoire; de participer aux réunions d'équipe d'évaluation planifiées; de participer à la préparation de l'Atelier de partage et de validation.

2.4 Limites

Certaines contraintes liées à la méthodologie de l'évaluation ont été identifiées, notamment la représentativité de l'échantillon. Considérant le nombre de secteurs qui ont été imposés pour être évalués par le GR national, soit quatre secteurs et non deux secteurs et un thème transversal, tel que le spécifiait les termes de référence du mandat international, les résultats pour chaque secteur reposent sur l'examen d'un nombre plus restreint d'interventions : trois en éducation, quatre en agriculture, deux en gouvernance économique et deux en appuis budgétaires global.

Le très faible niveau d'information sur le contexte de l'APD au Sénégal et sur les interventions au développement dans les secteurs ciblés a également été une contrainte. En raison des délais dans l'obtention des données concernant les détails sur les projets/programmes de développement menés au Sénégal et de l'absence d'information capitale en regard des principaux répondants du côté de la partie sénégalaise, l'identification des répondants au gouvernement et autres acteurs nationaux a dû être déterminée au fur et à mesure de l'avancement de l'évaluation. Le manque de données a demandé à l'équipe un temps supplémentaire pour collecter l'information, notamment au sujet des unités de coordination du gouvernement et les autres acteurs nationaux.

Une requête a été envoyée par le chef d'équipe au Coordinateur national de l'évaluation afin d'augmenter le niveau d'effort accordé aux consultants nationaux dans le mandat d'évaluation spécifique au Sénégal afin de combler ledit déficit d'information.

Certaines difficultés de parcours ont également survécu, notamment à la période de la collecte des données qui a dû être prolongée de deux semaines afin de rencontrer tous les intervenants sélectionnés et finaliser l'information. En effet, beaucoup d'efforts de sensibilisation et d'information ont dû être fournis par l'équipe d'évaluation à la période de collecte des données afin de parvenir à rencontrer les intervenants clés et obtenir l'information, notamment pour obtenir la remise des questionnaires. Un suivi important a entre autre été nécessaire à ce niveau pour chaque partie prenante. Cela a eu des conséquences sur l'échéancier. D'autres difficultés ont été rencontrées comme la non-disponibilité d'intervenants-clés : le Fonds de développement du Koweït, par exemple, ainsi que d'importantes contraintes de temps à la période de traitement des données, laquelle avait été largement sous-estimée, ainsi qu'à l'analyse et la rédaction en raison du volume de données.

Le système de contrôle de qualité prévu a aidé à résoudre les difficultés de parcours et a permis au chef d'équipe de proposer des ajustements au Coordinateur national d'évaluation, tel que le report de la remise du rapport provisoire le 10 décembre 2007 au lieu de la date fixée au 26 novembre.

Il faut également noter les limites de l'évaluation au niveau de la dimension des premiers effets de la mise en œuvre de la DP. Dans la mesure du possible, le niveau des extrants a été appréhendé à partir des premiers résultats. De ce fait, l'évaluation ne porte pas sur les hypothèses sous-tendant la DP, notamment le postulat selon lequel l'efficacité accrue de l'aide produit des effets sur le développement. D'autres postulats de la DP ont cependant été évalués, à savoir la tendance des coûts de transactions reliées aux actions prises sur l'harmonisation, l'alignement, l'appropriation et la responsabilité mutuelle.

3. Évaluation de l'utilité de la Déclaration de Paris

3.1 Clarté

Partenaires techniques et financiers

De manière générale les PTF ont une appréciation positive de la clarté des engagements de la Déclaration de Paris (DP). Cette perception de la DP n'est guère surprenante dans la mesure où ils ont joué un rôle clé dans la formulation et la mise en œuvre de la DP et ont été sensibilisés lors de l'enquête de 2006. Ainsi, 7 PTF sur 9 (Tableau 3 en annexe) estiment que les principes et les objectifs de la DP sont très clairs ou clairs. Cependant la compréhension des 12 indicateurs n'est pas toujours aisée, notamment vis-à-vis :

- § le nombre d'unités de gestion parallèles (UGP) aux structures nationales (indicateur 6) ;
- § le volume d'aide fournie par approche – programme (indicateur 9) ;
- § le pourcentage de missions coordonnées des PTF (indicateur 10a) ;
- § le pourcentage de travaux analytiques effectués conjointement (indicateur 10b).

A contrario certains indicateurs semblent mieux compris par la majorité des PTF, notamment :

- § le volume d'aide comptabilisé dans le budget national (indicateur 3) ;
- § le volume d'assistance technique coordonné avec les programmes nationaux (indicateur 4) ;
- § le pourcentage de l'aide consentie non liée (indicateur 8) ;
- § l'évaluation mutuelle des engagements au niveau national (indicateur 12).

Gouvernement

Le gouvernement, à travers le ministère de l'Économie et des Finances et les ministères techniques, a également exprimé une appréciation positive de la clarté des engagements et des objectifs de la DP. En effet, 11 personnes enquêtées sur 13 ont exprimé le point de vue selon lequel les principes et les objectifs de la DP sont très clairs ou clairs (Tableau 3). Cependant les entretiens ont révélé que cette appréciation prête à équivoque dans la mesure où les personnes enquêtées n'avaient pas toujours une bonne compréhension du contenu et du mode de calcul des indicateurs. En outre, deux types d'appréciation des indicateurs ont été constatés. D'une part, les structures centrales du gouvernement ont exprimé un point de vue qui recoupe les conclusions de l'enquête de 2006. Les intervenants ont globalement répondu que les engagements et les objectifs de la DP sont clairs moyennant des réserves sur les UGP dont la signification est problématique. D'autre part les structures sectorielles effectuant des tâches de suivi – évaluation ont posé le problème de manque de concertation sur la définition des indicateurs et d'un déficit d'information qui ne leur permet pas d'émettre un avis

En outre les personnes enquêtées estiment, dans l'ensemble, qu'en raison d'un déficit de communication avec les autres acteurs nationaux (absence d'ateliers de partage), elles ne peuvent pas se prononcer sur le partage d'opinion sur la clarté. Par contre, elles estiment avoir la même perception que les PTF sur la clarté de la DP dans la mesure où il y a un dialogue.

Autres acteurs nationaux

En ce qui concerne les autres acteurs nationaux les entretiens ont révélé que leur niveau d'information sur la DP est relativement faible. La plupart des personnes enquêtées n'étaient pas au courant de la DP ou ne disposaient que de peu d'information sur cette initiative de l'aide publique au développement. Le travail d'apprentissage à travers la mise à disposition de documents et les discussions leur a permis de porter une appréciation sur la DP sur la base de leur vécu. Ainsi on peut distinguer trois types d'appréciation de la clarté de la DP. Les engagements et les objectifs de la DP ne posent pas de problème de clarté pour la moitié des autres acteurs nationaux enquêtés. Une minorité des autres acteurs nationaux (1 personne enquêtée sur 12, cf tableau 3) trouve que la DP n'est pas claire et les indicateurs retenus ne sont pas faciles à comprendre. Enfin 2 autres acteurs nationaux sur 12 estiment que la clarté de la DP est partielle. Le caractère mitigé de la clarté de la DP est jugé imputable aux facteurs suivants :

- § les différentes parties prenantes n'ont pas la même perception de la DP ;
- § en dépit des déclarations de bonnes intentions les comportements des acteurs vis-à-vis de l'aide tardent à se modifier ;
- § les indicateurs retenus ne sont pas contraignants dans la mesure où ils n'ont pas de caractère déclencheur.

Il ressort les éléments de convergence suivants entre les différents acteurs du point de vue de la clarté de la DP :

- § il y a une bonne compréhension de la DP par les PTF et le gouvernement du Sénégal. Les autres acteurs nationaux ont une moins bonne compréhension de la DP ;

§ certains indicateurs posent des problèmes de compréhension aux différents acteurs nationaux ainsi qu'aux PTF.

La divergence majeure entre les parties prenantes est relative à l'information et à la diffusion de la DP. L'accès à l'information est différencié en défaveur des autres acteurs nationaux qui sont sous-informés. Les engagements et les objectifs de la DP semblent relativement clairs. Cependant la DP gagnerait à être vulgarisée en explicitant davantage les indicateurs pour faciliter leur compréhension par les parties prenantes et en améliorant la communication avec les autres acteurs nationaux pour favoriser une convergence sur la clarté de la DP.

Conclusion spécifique #1

Les engagements de la DP paraissent relativement clairs pour les parties prenantes. Le niveau d'information sur la DP est cependant insuffisant pour certaines structures du gouvernement (structures sectorielles) et surtout pour les autres acteurs nationaux. Les démarches de clarification de la DP sous forme d'accords ou d'une concertation plus poussée ne sont pas encore effectives et devraient être mises en œuvre dans les meilleurs délais pour augmenter les chances de succès de la DP.

3.2 Pertinence

Partenaires techniques et financiers

Du point de vue des PTF les principes de la DP sont pertinents et aident à résoudre les problèmes d'efficacité de l'aide mais, pour la majorité d'entre eux, ils sont pertinents seulement en partie (Tableau 4 en annexe). En effet, la majorité des PTF enquêtés (7 PTF sur les 11 interrogés) émettent des critiques vis-à-vis de la pertinence de la DP. En résumé, ces critiques concernent :

- i. *L'alourdissement des tâches* relatives à la mise en œuvre de la DP avec la multiplication des réunions et activités viole les principes mêmes de la DP et de ses objectifs d'efficacité de l'aide. Certains engagements n'aident pas actuellement à l'efficacité de l'aide mais contribuent à l'alourdir. Ainsi, la nécessité de fournir une liste indicative fiable des engagements au titre de l'aide, de verser l'aide en temps voulu et selon un calendrier prévisible est un engagement sous le principe de l'alignement qui n'est pas réaliste. Cela tient au fait que les PTF n'ont pas de calendriers concordants et que le gouvernement du Sénégal n'a pas les capacités et outils requis.
- ii. Certains PTF considèrent l'exercice de la DP « *donor driven* » et soutiennent que le pays partenaire devrait prendre plus de responsabilité et de leadership dans la définition et l'application de ses principes, notamment dans l'adaptation des indicateurs de la DP, lesquels sont basés sur l'hypothèse d'un contexte uniforme pour tous les pays en développement;
- iii. Certains PTF ont insisté sur les *limites* de la DP à constituer le moteur de l'efficacité globale des ressources du développement, toutes ressources confondues, et à suffire au suivi (où va l'aide) et à une meilleure orientation de l'aide (pour servir le bien-être de la population). Certains PTF estiment que l'approche projet et le ciblage qu'il permet reste actuellement le meilleur moyen d'atteindre les populations les plus vulnérables, surtout dans le domaine de l'agriculture;
- iv. Les principes de la DP sont en adéquation avec les problèmes identifiés cependant l'*opérationnalisation* par les pays partenaires reste faible. Par exemple, le DSRP n'étant

pas suffisamment opérationnel, on ne voit pas clairement comment il peut aider les PTF à faire reposer leur soutien sur les stratégies nationales;

- v. Certains acteurs considèrent les principes comme des vertus auxquelles il faut tendre simplement et n'affichent pas encore des intentions de les respecter. L'alignement de l'aide sur les budgets et l'harmonisation par les lettres d'ententes n'a qu'une valeur morale et pas force de loi, ce qui est *peu contraignant*. Aussi, les PTF continuent de favoriser l'approche projet dans leurs nouvelles initiatives, malgré leur adhésion déclarée pour une approche programme. On continue de noter des résistances pour les appuis budgétaires et un recours relativement important aux experts du nord ;
- vi. La *responsabilité mutuelle et la transparence* entre les gouvernements, les PTF et les citoyens ne sont pas suffisamment prises en compte dans la DP. Les autres acteurs nationaux n'ont pas été informés des changements induits par la DP, ce qui serait nécessaire afin qu'ils exercent leur participation et contrôle;
- vii. Le *développement des capacités* nécessaires pour la mise en œuvre de la DP ainsi que l'importance du *dialogue politique* pour accompagner le transfert de la responsabilité vers le gouvernement du Sénégal et de la compréhension des motivations du processus de prises de décisions politiques et stratégiques ne sont pas suffisamment mis en exergue et mesurés dans la DP.

Gouvernement

Le gouvernement a exprimé une appréciation très positive sur la pertinence de la DP. Ainsi la totalité des représentants du gouvernement enquêtés estime que les principes de la DP sont susceptibles de résoudre les problèmes d'efficacité de l'aide (cf tableau 4 en annexe) et 10 d'entre eux sur 13 estiment que la DP permet de traiter les facteurs considérés comme critiques (Tableau 5 en annexe).

Autres acteurs nationaux

La plupart des autres acteurs nationaux (9 personnes enquêtées sur 11, cf tableau 4 en annexe) trouvent que la DP est pertinente ou partiellement pertinente (Tableau 6 en annexe). Toutefois, comme les PTF, près de la moitié d'entre eux émettent des réserves quant à son utilité pour résoudre le problème de l'efficacité de l'aide. Selon les personnes enquêtées la pertinence de la DP tient aux facteurs suivants :

- § elle énonce de grands principes (harmonisation, alignement, etc.) qui vont dans le sens d'une plus grande efficacité de l'aide ;
- § elle est fondée sur un diagnostic des problèmes de l'aide et définit un code de conduite susceptible de résoudre ces problèmes ;
- § elle permet de coordonner les actions des différents PTF;
- § elle définit des priorités et facilite l'atteinte des objectifs des programmes de développement à travers la mutualisation des moyens.

Les acteurs qui sont plus ou moins sceptiques quant à la pertinence de la DP se fondent sur les éléments d'appréciation suivants :

- § il s'agit d'une déclaration d'intention qui n'est pas suivie d'effets significatifs ;
- § la DP n'implique pas suffisamment le secteur privé et la société civile dans le dispositif de suivi et de contrôle des performances ;
- § la DP ne prévoit pas dans sa mise en œuvre de mécanismes contraignants, les parties prenantes à respecter leurs engagements.

Conclusion spécifique #2

Les différentes parties prenantes estiment généralement que la DP est pertinente dans la mesure où les principes sur lesquels elle repose sont susceptibles de résoudre le problème d'efficacité de l'aide. Les PTF et les autres acteurs nationaux ont émis certaines critiques vis-à-vis de la pertinence de la DP à résoudre les problèmes de l'efficacité de l'aide. Certaines sont communes telles que la nature peu contraignante de la DP ou l'oubli des autres acteurs nationaux dans le processus de mise en œuvre de la DP. La pertinence de réduire les Unités de gestion parallèles (UGP) a été remise en cause par les PTF.

3.3 Cohérence

Partenaires techniques et financiers

Plus de la moitié des PTF enquêtés estime qu'il n'y a pas d'éléments incohérents de la DP. En outre 6 personnes enquêtées sur 8 considèrent qu'il y a une cohérence entre les engagements et les indicateurs de la DP (Tableau 7 en annexe). Les problèmes d'incohérence soulevés par les PTF sont relatifs à l'élimination des unités parallèles de gestion des projets (UGP). En effet, ils considèrent que, dans certains cas, les UGP sont utiles dans la mesure où elles constituent une solution transitoire et peuvent contribuer à renforcer les capacités. Certains PTF attirent l'attention sur le fait qu'il n'est pas cohérent de demander la suppression des UGP parallèles alors que le gouvernement crée des agences qui fonctionnent de facto comme des UGP parallèles. Un partenaire a toutefois mentionné que ces agences affaiblissent l'administration et posent des problèmes de transparence.

Gouvernement

En ce qui concerne le gouvernement, près de la moitié des intervenants interrogés estiment qu'il y a une cohérence entre les engagements et les indicateurs de la DP, les autres n'ayant pas les informations jugées suffisantes pour répondre. Ils ont invoqué le manque d'information et d'échange et, une minorité d'entre eux (les projets non impliqués dans les concertations) a mentionné le manque d'échanges avec les PTF. Cependant, ce manque d'échanges semble concerner plutôt des PTF émergents (Chine, bilatéraux arabes, etc.) dont certains n'ont pas signé la DP.

Autres acteurs nationaux

La moitié des autres acteurs nationaux considère que la DP est cohérente, 3 d'entre elles sur 12 estiment que la DP est partiellement cohérente (tableau 7 en annexe). Les obstacles à la cohérence de la DP qui ont été identifiés sont les suivants :

- § l'absence de mécanismes contraignants, ex., la qualité de l'indicateur de passation des marchés ;
- § le déficit d'approche – programme : la DP ne semble pas régler l'intégration des activités dans une approche sectorielle ;
- § le faible rôle de la société civile dans les engagements de la DP.

Conclusion spécifique #3

Les parties prenantes estiment dans leur majorité que la DP est cohérente. Les PTF ont remis en cause certains indicateurs ainsi que l'idée de suppression des UGP parallèles alors que les autres acteurs nationaux ont insisté sur l'absence de mécanismes contraignants et leur faible implication. Le gouvernement a adopté une attitude moins critique vis-à-vis de la cohérence.

4. Évaluation du comportement des PTF

4.1 Engagement

En général, les PTF interrogés dans le cadre de l'évaluation de la Déclaration de Paris s'estiment tous engagés ou très engagés à la mise en œuvre de la DP (Tableau 8 en annexe). L'appropriation est le principe fondamental communément respecté selon les réponses des PTF interrogés tandis que la mise en œuvre des principes de l'alignement et l'harmonisation demeure un grand défi, notamment quant à l'adoption d'approches fondées sur les programmes qui reposent sur des mécanismes communs et en matière d'harmonisation des exigences en matière de gestion axée sur les résultats, de suivi et notification. Les PTF s'entendent à renforcer le principe de responsabilité mutuelle.

4.1.1 L'appropriation

«Le principe de l'appropriation du point de vue des PTF est apprécié par leur engagement à respecter le rôle prédominant des pays partenaires et à les aider à renforcer leurs capacités à exercer ce rôle» (Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement).

Les onze PTF interrogés affirment tous appuyer les stratégies nationales par leurs interventions en développement dans les domaines ciblés de l'évaluation : l'éducation, l'agriculture, la gouvernance économique et l'appui budgétaire. Plus de la moitié d'entre eux, soit six PTF, estiment éprouver une confiance élevée envers les stratégies nationales tandis qu'un peu moins, cinq PTF, révèlent une confiance moyenne envers les stratégies du gouvernement. Ces derniers affirment appuyer le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), comme le font les autres PTF, mais rappellent le consensus à dénoncer les faiblesses de la stratégie telles que le manque de cohérence entre le plan d'actions prioritaires, les ressources et les indicateurs. La multiplication des stratégies (DSRP, Stratégie de croissance accélérée (SCA), Sénégal 2010, Sénégal 2025 en préparation) est notée comme un élément qui fragilise la confiance des PTF.

Le niveau de confiance est également variable selon le secteur investigué. Le manque de confiance est particulièrement notable envers la stratégie sectorielle en agriculture comparativement à celles en éducation ou en bonne gouvernance. Alors que le Plan Décennal en Éducation et en Formation (PDEF) est appuyé par une multitude de PTF, et que le Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) recueille beaucoup d'attention en raison de l'importance donnée à la bonne gouvernance et à la réforme du système des finances publiques (SFP), la stratégie sectorielle en agriculture est sujette à plusieurs critiques. Les PTF interrogés jugent qu'il n'y a un manque de vision politique en agriculture et en développement rural. Le Programme National de Développement Agricole est considéré désuet et devrait être actualisé, d'autant plus dans le DSRP où la section portant sur l'agriculture fait état d'une politique confuse entre les programmes, les projets et la vision d'ensemble.

Ce manque d'appropriation du gouvernement dans le secteur de l'agriculture est d'ailleurs une raison qui retarde l'adoption des nouveaux modes de livraisons de l'aide dans ce secteur, selon les PTF. Alors que les conditions ont été réunies pour inciter les PTF à adopter les approches programmes en éducation et à l'envisager depuis quelques années dans le secteur de la gouvernance, les PTF s'accordent à dire que les conditions ne sont pas réunies pour envisager l'approche programme dans le secteur de l'agriculture. Le retard observé dans l'implantation du Cadre sectoriel de dépenses à moyen terme (CSDMT) au sein du ministère de l'Agriculture et du Développement rural et les difficultés à élaborer des indicateurs de résultats susceptibles de

mesurer la réduction de la pauvreté des populations rurales les plus vulnérables attestent du constat.

Tous les PTF interrogés affirment promouvoir l'appropriation par l'entremise d'activités d'assistance technique et de renforcement des capacités (AT/RC), notamment auprès des institutions publiques au niveau national et des ONG nationales et des regroupements communautaires. Peu d'entre eux travaillent toutefois avec le secteur privé ou les institutions publiques au niveau local. Les bénéficiaires de l'AT/RC des secteurs de l'éducation et de la gouvernance économique sont principalement les institutions publiques nationales alors que ceux du secteur de l'agriculture sont plutôt les ONG et regroupements communautaires. Plusieurs PTF déplorent l'absence d'une stratégie nationale en AT/RC qui pourrait servir de plan d'actions, notamment dans les programmes sectoriels. Les programmes sectoriels de renforcement de capacités sont souvent jugés partiels et insuffisants, rarement liés à l'atteinte des résultats. Par exemple, la Stratégie de formation agricole et rurale qui a été élaborée en 1999 n'a pas été mise en œuvre et reste une initiative isolée et sectorielle. Dans ces conditions, le renforcement des capacités est souvent fait en fonction des objectifs et programmes des PTF.

Le respect du principe de l'appropriation a incité les PTF à mieux se coordonner entre eux et avec le gouvernement. En effet, le dialogue ne s'effectue plus seulement de manière bilatérale mais de façon concertée entre les différents PTF, ce qui leur permet de s'accorder en amont sur les enjeux et les priorités du pays. Le dialogue et la concertation entre les PTF se sont intensifiés grâce, entre autres, à la mise en place de nouveaux *mécanismes de coordination – concertation des partenaires au développement* (PNUD, 2007). Ces mécanismes ont permis d'améliorer la coordination entre les PTF, notamment pour délivrer un message commun lors de la tenue du groupe consultatif à Paris en octobre 2007. La coordination des messages entre PTF et le dialogue sur les réformes sont considérés comme étant des instruments majeurs pour aplanir les divergences entre le gouvernement et les PTF. Toutefois, l'approche commune est loin encore d'être harmonisée considérant qu'il n'y a encore aucun consensus au sujet de la mise en place d'un panier commun. Même si les discussions à ce sujet se poursuivent, les PTF ne s'entendent toujours pas sur ce concept et la mise en œuvre.

Le dialogue entre les PTF et le gouvernement est également plus actif ces dernières années, ce qui donne de meilleures possibilités de coordination afin de favoriser l'alignement et l'harmonisation. Par exemple, les négociations en 2007 sur l'ACAB ont ouvert une voie commune. Ce dialogue permet aux PTF de se sentir plus solidaires avec le gouvernement quant à l'atteinte des résultats et de mieux comprendre les difficultés que sont les lenteurs administratives et les délais d'approbation de marché. Toutefois, la majorité des PTF estiment que le dialogue reste encore insuffisant avec le gouvernement, dans tous les secteurs, et qu'il n'assure pas totalement la conduite de la coordination de l'aide. L'intensité et la qualité du dialogue entre les PTF et le gouvernement est jugé différemment selon les secteurs d'intervention. Le gouvernement est perçu comme étant plus disponible dans le domaine de la gouvernance, notamment quant à la réforme budgétaire et financière et le DSRP, et en éducation, un secteur où le dialogue est considéré «constant et franc» et les fonctionnaires du ministère «ouverts et disponibles» aux demandes d'information et discussions. Une perception qui tranche d'avec celles émises par les PTF dans les domaines de l'agriculture et de l'environnement, des secteurs pour lesquels le dialogue politique, même s'il a été rénové ces derniers mois à la suite de remaniement ministériel, reste «nettement insuffisant» et «sans vision».

La perception du gouvernement du Sénégal et des autres acteurs nationaux à l'égard du respect du principe de l'appropriation par les PTF : En règle générale, le gouvernement estime que les PTF appuient généralement les secteurs qui ont des politiques claires (éducation, santé) tandis que ceux qui n'ont pas de stratégies claires sont relativement marginalisés (agriculture) ; ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'appui. Dans ces secteurs où les politiques ne sont pas d'une clarté reconnue, les appuis sont faits à travers des unités de gestion parallèles (UGP) et sans volonté réelle de promouvoir une dynamique commune en élaborant une politique. Par ailleurs, la pratique des PTF d'intervenir de façon sectorielle ou selon des zones géographiques de concentration ne contribue pas à faciliter l'appropriation.

Les autres acteurs nationaux estiment que les PTF font des efforts pour promouvoir l'appropriation. Cela se manifeste par une rupture par rapport au passé et l'adoption d'une nouvelle démarche dans la gestion de l'aide. Certains jugent que les préoccupations de la société civile sont davantage prises en compte à travers une concertation plus marquée que par le passé tandis que d'autres estiment que l'ouverture vers la société civile et le secteur privé est relativement limitée, le dialogue se faisant surtout entre les PTF et le gouvernement. Les autres acteurs nationaux déplorent d'autant plus le déficit de concertation qu'ils considèrent que l'expérience a montré que chaque fois qu'il y a eu une concertation franche entre les différents acteurs, les résultats sont qualitativement meilleurs. Ce phénomène s'est vérifié dans le cas de la loi agro-sylvo-pastorale qui est considérée comme une loi progressiste et consensuelle et dont l'élaboration a impliqué tous les acteurs du secteur.

4.1.2 L'alignement

«Le principe de l'alignement est apprécié par l'engagement à faire reposer l'ensemble du soutien des PTF sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires» (Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement).

La majorité des PTF interrogés dans le cadre de leur intervention en éducation, agriculture, gouvernance économique ou appui budgétaire affirment avoir augmenté (quatre PTF) ou être en voie d'augmenter (deux PTF) leur utilisation des structures institutionnelles et des systèmes nationaux pour la gestion de l'aide (gestion de finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation de marché et d'élaboration de cadres de résultats et de suivi). Les autres PTF (cinq PTF) n'envisagent pas augmenter leur utilisation des systèmes nationaux en raison de leur manque de confiance envers les systèmes, notamment envers le système de passation des marchés.

Deux attitudes caractérisent clairement le comportement des PTF au sujet de l'alignement. Les premiers optent pour une utilisation accrue des systèmes parce qu'ils ont suffisamment confiance et/ou alors qu'ils envisagent leur utilisation comme moyen de renforcement des systèmes, tel que les Pays-Bas ou KfW. En effet, certains PTF doutent de la fiabilité des systèmes mais estiment tout de même essentiel de poursuivre leur utilisation en vue d'améliorer leur fonctionnement. Les autres PTF, comme USAID ou JICA, préfèrent appuyer les réformes et/ou renforcer les capacités jusqu'à ce que les systèmes s'avèrent assez fiables pour les utiliser.

D'une façon ou d'une autre, les onze PTF interrogés se sentent fortement concernés par le chantier des réformes dans la gestion des finances publiques entreprises au Sénégal et suivent de très près le renforcement des capacités de développement du gouvernement et des capacités de gestion des finances publiques et des systèmes de passation de marchés. La plupart s'estiment satisfaits des réformes en cours CFAA/CPAR et du PEFA (systèmes des finances

publiques/système de passation des marchés publics). Certains PTF ont mené ou mènent un processus autonome d'évaluation des systèmes de gestion des finances publiques (GFP), de passation des marchés et d'audit afin de statuer sur leur utilisation future.

Les PTF tendent vers le respect de la remise à jour relative à la planification des déboursés (indicateur 3) et le versement des déboursés de façon prévisible (indicateur 7). Tel que le rapportait l'Enquête 2006, les PTF tardent toutefois à fournir les informations d'allocation de l'aide à temps et un grand écart subsiste entre les sommes versées et les sommes inscrites. Certains PTF comme la CE ou les Pays-Bas, reconnaissent l'impossibilité de respecter cet engagement selon les calendriers actuels arrêtés dans l'ébauche de l'ACAB, plusieurs en raison de leur cycle décisionnel. D'autres PTF, comme la coopération allemande, remarquent que le gouvernement n'a pas les capacités de respecter ces engagements même si les efforts qui ont été déployés pour améliorer le système d'information sur les finances publiques sont à saluer. Selon un partenaire, les problèmes de décaissement procèdent de procédures lourdes et mal adaptées du côté des PTF (par exemple, les avis de non objections au décaissement doivent être approuvés au siège). Du côté du gouvernement, il se pose un problème d'absorption des ressources.

L'alignement des PTF sur des programmes d'assistance technique coordonnée est souhaité mais rarement concrétisé (indicateur 4). Un «trust fund» mis en place pour favoriser le l'AT/RC dans le cadre du Projet de coordination des réformes budgétaires et financières (PCRFB) est un cas d'espèce parmi les interventions examinées. Certains PTF notent l'absence de stratégie nationale qui pourrait servir de plan d'actions dans les programmes sectoriels et avec lesquels les PTF pourraient aligner et harmoniser leur aide. Les stratégies sectorielles ne sont pas suffisantes et cohérentes. Une liste de programmes coordonnés n'a toujours pas été produite, tel que proposé par l'Enquête 2006, afin que les PTF puissent facilement financer les besoins les plus urgents. Les PTF affirment que l'élaboration d'un programme national exigerait du gouvernement un réel effort de rationalisation au sein des ministères qu'il n'est peut-être pas prêt à réaliser. Ils pointent du doigt le manque de leadership dans les secteurs de l'agriculture et de l'environnement. Par exemple, les Pays-Bas qui participent au «trust fund» du PCRFB révèlent avoir créé, en plus, un fonds d'appui en environnement pour l'AT/RC parce que le ministère n'utilisait pas les ressources budgétisées dans l'appui budgétaire afin de renforcer ses capacités institutionnelles.

Tel que discuté dans la section sur la clarté de la DP, la présence de structures intégrées (indicateur 6) est un concept discuté et mal compris entre les PTF. Dans la plupart des cas, ils confient encore la conduite de programmes d'aide à des unités ou agences indépendantes ou parallèles aux administrations. Certains PTF les appellent des unités de coordination parallèle, des structures soit disant moins lourdes que des unités de gestion. La plupart des PTF qui ne font pas d'appui budgétaire, tel que l'USAID, affirment ne pas pouvoir se passer de ces unités, lesquelles sont d'ailleurs demandées par le gouvernement en raison des avantages qu'elles procurent (salaires, matériel, per diem etc.).

La perception du gouvernement du Sénégal et des autres acteurs nationaux à l'égard du respect du principe de l'alignement par les PTF : le gouvernement estime que les PTF réussissent généralement l'alignement dans les secteurs de l'éducation, la santé et l'environnement (pour l'éducation, on peut comprendre toutes les concertations qui se mènent dans le cadre du PDEF). Les autres structures sectorielles ou les structures centrales du gouvernement estiment plutôt que les appuis sont mitigés voire nuls en matière d'alignement pour des raisons de manque de confiance, de visibilité des interventions et d'efficacité.

Du point de vue des autres acteurs nationaux, les PTF ont effectivement changé certains

comportement : simplification procédures, plus grande écoute et association avec les autres acteurs nationaux, concertation entre eux pour s'imprégner des meilleures pratiques. Il leur est toutefois curieux de constater que le degré d'engagement pour mettre en œuvre la DP est variable selon le personnel de la même organisation d'aide au développement suivant le secteur d'activité. Selon les répondants, des progrès ont été réalisés au niveau de l'alignement mais leur portée est encore relativement limitée en raison de facteurs imputables, dans une large mesure, au gouvernement. Les autres acteurs nationaux estiment que certains PTF s'alignent non seulement sur les stratégies nationales mais prennent en compte également les préoccupations des collectivités locales (plan d'investissement local). C'est le cas par exemple de l'ancien projet de la plateforme de Diamniado qui devait être financé par le gouvernement américain. Des exemples de bonne pratique ont aussi été cités dans le secteur agricole avec le Projet de Services Agricoles Organisations de producteurs (PSAOP). La BM a réalisé un important effort pour adapter ses procédures et favoriser l'utilisation maximum des ressources financières par les bénéficiaires. Ainsi les fonds sont transférés directement dans le compte des groupements de producteurs et le contrôle de l'utilisation de ces fonds est réalisé par des institutions locales élues démocratiquement. De même, dans le secteur de l'éducation, USAID a établi avec le gouvernement un accord au terme duquel ce dernier pourrait construire des collèges de proximité et bénéficier d'un remboursement des fonds investis. La seule difficulté qui est posée par ce mode opératoire est qu'il présuppose que l'État dispose de ressources conséquentes permettant de préfinancer le programme d'investissement. Dès qu'il y a des tensions sur la trésorerie de l'État un tel mécanisme n'est plus opérationnel.

Par ailleurs certains autres acteurs nationaux estiment qu'il y a des PTF qui imposent leurs priorités au gouvernement (plateforme des Acteurs Non Étatiques). En outre, un problème qui a été posé de manière récurrente par les personnes enquêtées est l'effet sur les PTF d'incessants changements d'interlocuteurs causés par l'instabilité institutionnelle, la durée de vie d'un gouvernement au Sénégal étant relativement courte (8 mois en moyenne). La réversibilité des choix du gouvernement (ajournement du projet de la plateforme de Diamniadio par exemple) pose aussi un gros problème de visibilité et de crédibilité qui remet en cause l'alignement des PTF sur les stratégies nationales

4.1.3 L'harmonisation

«Le principe de l'harmonisation est apprécié par l'engagement des PTF à harmoniser leurs actions et les rendre plus transparentes afin de permettre une plus grande efficacité collective» (Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement).

Depuis 2005, le mouvement s'accélère au Sénégal pour mettre en place des approches fondées sur des programmes. Tous les PTF interrogés s'estiment engagés dans un processus d'harmonisation en inscrivant leurs appuis dans une stratégie nationale de développement (un programme sectoriel ou thématique) et en repérant les possibilités d'appui coordonné avec le gouvernement et entre eux (programmes/mission/analyses). Un peu moins que la moitié des PTF interrogés (cinq PTF) affirment avoir adopté ou être en voie d'adopter une approche sur la base des principes d'appui coordonné tel que définis par le CAD de l'OCDE⁷. Ainsi, les Pays-Bas ont délaissé l'approche projet pour se concentrer sur les approches fondées sur les programmes

⁷ 1) conduite assurée par le pays hôte; 2) cadre budgétaire et programmation unique 3) existence d'un processus pour la coordination entre bailleurs et l'harmonisation des procédures en matière de notification, de budget, de gestion financière et de passation de marché 4) effort pour développer l'utilisation des systèmes dans la conception et la mise en œuvre des programmes, la gestion financière, le suivi et l'évaluation.

depuis 2005. Ils affirment préparer un appui budgétaire global pour 2008, comme la KfW. La CE administre un appui budgétaire global depuis 2006. L'AFD et l'ACDI affirment avoir mis en œuvre des appuis budgétaires sectoriels en éducation.

Si les PTF font des efforts afin de mettre en place des dispositifs communs dans le cadre de leurs approches programmes, ils n'utilisent pas effectivement ces dispositifs pour l'ensemble des processus (planification, financement, versements, suivi, évaluation et notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide). Tous les PTF interrogés tirent généralement les conditionnalités et lient leur financement à un ensemble d'indicateurs dérivés des stratégies nationales (CSDMT, DSRP); Toutefois, la majorité hésite à mettre en place des montages financiers conjoints ou à verser directement les fonds au Trésor. Par exemple, seuls la CE, AFD et les Pays-Bas versent les fonds de leur appui budgétaire au compte du trésorier général ouvert à la BCEAO. L'ACDI a fait ouvrir un compte spécial à la BCEAO pour son appui budgétaire sectoriel en éducation et quatre autres comptes distincts pour ses quatre approches programmes en éducation. AFD avait également fait ouvrir un compte spécial à la BCEAO dans le cadre de son appui au programme de réformes budgétaires et financières (PCRFB). Dans ce dernier cas, AFD procédait par remboursement sur pièces justificatives suite au préfinancement du Trésor public. Une pratique d'appui budgétaire ciblé qui manquait totalement d'efficacité et qui ne sera pas renouvelée d'après le bailleur de fonds. Selon une étude financée par la CE⁸, le gouvernement du Sénégal détient 769 comptes bancaires dont autant de comptes projets (231) que de comptes de l'administration (221). La majorité des PTF continuent d'exiger l'ouverture de comptes distincts pour la mise en œuvre de leurs projets ou de leurs approches - programmes.

En règle générale, les interventions sous forme d'appui fondée sur les programmes des PTF accusent généralement des retards appréciables dans le versement des tranches de financement. Les versements suspendus sont cumulés et forment des sommes considérables, ce qui ajoute au problème d'absorption de l'aide, déjà problématique. Seulement dans le cas de l'appui budgétaire de la CE, une somme cumulative de 13 millions d'euros est en suspens entre autres en raison des contraintes de temps du côté du gouvernement du Sénégal mais aussi des conditions suspensives posées à plusieurs niveaux et qui incluent, pour la plupart des bailleurs d'ailleurs, celles posées par le Fonds monétaire international (FMI). Les difficultés rencontrées par le gouvernement du Sénégal avec le comité d'examen du FMI⁹ cette année ont donc été attentivement suivies par les PTF. Il faut dire également que l'adoption de ces nouvelles approches de livraison de l'aide sollicitent de plus en plus le gouvernement du Sénégal dont les directions centrales, notamment la direction de la Dette et de l'Investissement (DDI), la direction du Budget (DB), la direction de Coopération économique et Financière (DCEF), la direction de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT), la Cellule de suivi du Programme de lutte contre la pauvreté (CSPLP) au ministère de l'Économie et des Finances (MÉF), lesquels manquent de capacités et de matériel. La pratique des PTF est de transiger avec une direction spécifique, telle la DDI, par exemple, devenue le point focal des Européens pour les appuis budgétaires après avoir été renforcée en 2004. La DDI n'était composé que de deux fonctionnaires avant la mise en place d'un léger secrétariat pour renforcer ses capacités avec l'ajout d'un coordonnateur, spécialistes et assistants, matériel informatique, bureautique et comptable.

⁸ *Étude d'évaluation de la mise en œuvre des réformes budgétaire et financière*, Ecorys, 2006,

⁹ Le programme avec le FMI a été suspendu cette année en raison du manquement à entreprendre certaines mesures macro-économiques (faible croissance moins de 2% avec un déficit public qui a plus que doublé; arriérés vis-à-vis fournisseurs locaux; Conditions d'augmentation des prix électricité et Plans de redressement de certaines industrie etc.)

Certains PTF soulignent qu'ils ont pris le parti d'adopter ces appuis budgétaires malgré les déficiences des systèmes nationaux et cela, en vue de les renforcer. Ils espèrent ainsi inciter les autres à les imiter afin de profiter des gains anticipés de l'harmonisation et rendre l'aide plus efficace. En effet, selon les Pays-Bas, les bénéfices de l'alignement et de l'harmonisation dépendent d'une action commune des PTF en raison de la concurrence pour les ressources qu'exercent les approches projet au sein des ministères. Cette approche tranche d'avec celles d'autres PTF tels USAID ou JICA, ce dernier préférant attendre que les systèmes nationaux soient renforcés avant d'adapter les approches de livraison de l'aide comme il l'a fait, par exemple, au Ghana et en Mozambique. Ces PTF poursuivent donc les appuis projet ou mettent en place des dispositifs innovants, comme le *Dispositif de remboursement fixe*, un mécanisme développé par USAID après la signature de la Déclaration de Paris pour harmoniser les pratiques de livraison de l'aide au Sénégal. Ce mécanisme implique le gouvernement du Sénégal pour la mise en œuvre, ainsi que l'utilisation des systèmes nationaux, par exemple, pour la passation de marché. L'approche repose sur un mécanisme de remboursement des fonds engagés dans le projet conditionnel à certains critères de qualité des résultats atteints. Cet appui renforce les capacités du gouvernement et ses systèmes grâce au volet AT/RC prévu dans le projet.

Il faut noter qu'aucun des PTF interrogés n'envisage actuellement une approche d'appui budgétaire dans le domaine de l'agriculture : la BM, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et la Banque Ouest Africaine de développement (BOAD), alors que ces appuis sont déjà mis en place dans le secteur de l'éducation par deux des quatre PTF interrogés (AFD, ACDI) et envisagés dans le secteur de la gouvernance économique par trois des quatre PTF (PNUD, CE, Pays-Bas). L'adaptation aux nouvelles approches de livraison de l'aide exige un effort différent selon ces PTF. Plusieurs faisaient déjà des appuis d'ajustements structurels depuis des années tels la CE et AFD, une approche similaire aux appuis budgétaires mais qui ne reposaient pas sur une stratégie nationale avec indicateurs pour suivre les résultats. Les autres PTF ont dû transformer passablement leurs pratiques pour suivre cet engagement.

La perception du gouvernement du Sénégal et des autres acteurs nationaux à l'égard du respect du principe de l'harmonisation par les PTF : certaines structures et quelques acteurs nationaux du secteur de l'éducation estiment que les PTF harmonisent leurs pratiques. Toutefois, la majorité des structures du gouvernement et des autres acteurs nationaux ne sont pas convaincus que les PTF ont changé leurs comportements pour harmoniser les procédures. En général, ils estiment que les PTF sont, dans leur quasi-totalité, bloqués par l'absence ou l'insuffisance de politiques sectorielles et le manque de confiance dans les procédures nationales.

Les autres acteurs nationaux estiment que l'action des PTF n'est pas coordonnée de manière systématique et il arrive qu'ils s'adressent directement à la population cible sans pour autant tenir compte des programmes en cours dans la zone d'intervention. Il a été noté par l'ASPRODEB que le FIDA a fait beaucoup d'effort pour mettre en œuvre la DP en simplifiant ses procédures et en se rapprochant des autres PTF intervenant dans le secteur agricole. Des comportements similaires ont été également notés pour d'autres tels que la BM, l'AFD et la CE. Par ailleurs les autres acteurs nationaux, notamment le Forum Civil estiment que les progrès en matière d'harmonisation sont inhibés par la concurrence entre les PTF, chacun d'entre eux travaillant à faire passer ses idées. L'absence de standardisation des cycles des projets des PTF et des grilles d'analyse utilisées illustre les problèmes d'harmonisation.

4.1.4 La gestion axée sur les résultats

«Le principe de la GAR est apprécié par l'engagement des PTF à gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats» (Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement).

Les PTF relient leur programmation et les ressources y étant associées aux résultats obtenus. Cette programmation et ces ressources sont toutefois alignées qu'en parti sur les cadres d'évaluation des performances du gouvernement du Sénégal, la plupart des PTF exigeant parallèlement, comme à l'habitude lors de la gestion de projet, des rapports distincts. Les procédures institutionnelles des PTF sont mises en cause à cet égard mais aussi la déficience de certains dispositifs de suivi et d'évaluation du gouvernement du Sénégal. Par exemple, le rapport d'exécution du DSRP pour l'année 2006 est toujours attendu, comme la revue annuelle pour l'année 2007. Les PTF estiment que le DSRP ne dispose pas d'une liste complète d'indicateurs et que son dispositif institutionnel de mise en œuvre n'est pas opérationnel, surtout au niveau local.

Les PTF affirment contribuer au renforcement des capacités du gouvernement du Sénégal au niveau des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats. Certains PTF affirment cibler l'appui à l'élaboration des Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ou œuvrent, avec le gouvernement, à l'élaboration de matrices d'indicateurs issus des stratégies nationales et sectorielles afin d'adopter des déclencheurs communs dans le cadre des appuis budgétaires. Par exemple, les PTF et le gouvernement ont inclus une liste d'indicateurs dans l'ACAB afin de fournir un cadre d'évaluation pour l'appui budgétaire global. Le gouvernement s'est engagé sur les cadres de dépense à moyen terme sectoriels (CDSMT), un instrument indiqué de gestion par les résultats. Le rythme d'adoption de ces outils par le gouvernement est toutefois jugé trop lent par les PTF. Il n'y a pas de plan de déploiement à savoir comment les CDSMT seront implantés dans tous les ministères (une quarantaine) ou seulement dans les plus stratégiques (une vingtaine). Aussi, il n'est pas décidé s'il y aura un CDMT global.

La perception du gouvernement du Sénégal et des autres acteurs nationaux à l'égard du respect du principe de gestion axée sur les résultats par les PTF: le gouvernement affirme que les PTF ne soutiennent que faiblement le processus national en matière de CDMT qu'il a initié et qu'il est difficile de s'accorder avec eux sur les situations de référence nécessaires pour chiffrer les indicateurs. Ce problème des données est fortement relevé par les UGP dont les projets ont été formulés avec une orientation GAR et par les structures impliquées dans la gestion des programmes. Des problèmes d'ordre méthodologique ont également été soulevés, le manque de données ou la faiblesse de leur qualité.

Les autres acteurs nationaux estiment qu'ils sont sous informés au sujet de la GAR aussi bien en ce qui concerne son utilisation par les PTF qu'en tant que méthode de gestion de leurs propres opérations budgétaires. L'adoption de la GAR est entravée par un certain nombre d'obstacles techniques et ses effets semblent relativement limités.

4.1.5 La responsabilité mutuelle

«Le principe de la responsabilité mutuelle est apprécié par l'engagement des PTF à être responsables des résultats obtenus en matière de développement» (Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement)

Le partage de la responsabilité constitue la trame des actions du Plan d'action d'harmonisation et efficacité de l'aide 2007-2010 élaboré par les PTF et le gouvernement. Les PTF proposent un Cadre institutionnel global de suivi des engagements à propos de l'aide et de la mise en œuvre du

Plan d'action, dont un cadre organisationnel gouvernement-bailleurs de fonds au niveau décisionnel pour le suivi et l'efficacité de l'aide qui se réunirait une fois l'an, dans le cadre de la revue annuelle du DSRP. Ils proposent également un dispositif d'évaluation conjoint ou indépendant des progrès effectués, y compris dans la mise en œuvre du Plan d'actions. L'évaluation serait effectuée par une organisation indépendante et financée par les Pays-Bas. Dans le cadre de la préparation des dispositifs d'évaluation, des ateliers de discussion sur la méthode et la définition commune de critères devraient être organisés. Ils proposent également de partager les résultats de l'évaluation annuelle avec la société civile et le Parlement.

La perception du gouvernement du Sénégal et des autres acteurs nationaux à l'égard du respect du principe de responsabilité mutuelle par les PTF: le gouvernement affirme que les PTF sont engagés envers le principe via plusieurs actions: revues conjointes, tripartites dans le cadre du SNU, la participation à la préparation de l'ACAB et du Plan d'actions harmonisation. Le fait que certains PTF rendent compte directement et principalement à leur pays est autant d'initiatives qui participent de la responsabilité mutuelle et la mise en place de cadres transparents. Cependant, très peu se sont hasardés à identifier des contraintes n'ayant pas de « feed back » des difficultés des PTF. Le dialogue sur les difficultés n'est pas mené avec les intéressés.

Selon les autres acteurs nationaux, les PTF ont pris un certain nombre d'initiatives qui vont dans le sens d'une grande prise de conscience dans le partage des responsabilités pour mettre en œuvre la DP. Les PTF ont réalisé des efforts pour améliorer la transparence dans l'utilisation des ressources mises à disposition. Ce phénomène peut être illustré par l'expérience du PSAOP où les financements des organisations de producteurs sont gérés directement par les bénéficiaires. Dans le cas des cantines scolaires (projet JICA de formation des formateurs) la transparence dans la gestion a été soulignée. En ce qui concerne les exercices conjoints d'évaluation les autres acteurs nationaux sont très critiques dans la mesure où ils estiment qu'ils ne situent pas toujours les responsabilités des parties prenantes et toutes les leçons du diagnostic ne sont pas tirées (récurrence des problèmes identifiés et difficulté d'opérationnaliser les solutions identifiées).

4.1.6 Obstacles

Les obstacles des PTF au respect de leurs engagements sont de plusieurs ordres et liés à leur organisation interne ou perçus comme étant du ressort du gouvernement du Sénégal.

- i. *Manque d'information* au sujet des engagements de la Déclaration de Paris;
- ii. *Organisation du travail* mal adaptée à la DP :
 - a. Manque de pouvoir de décision à Dakar pour les PTF avec une organisation encore trop *centralisée*, par exemple, à la BM, l'ACDI ou l'AFD, comparativement aux Pays-Bas et USAID;
 - b. *Procédures institutionnelles et administratives* qui n'ont pas été adaptées pour répondre aux exigences des nouveaux modes de livraison de l'aide. Par exemple, avec les besoins d'avis de non objection du siège des PTF (AFD, BM) ou l'utilisation d'outils de gestion pour les projets dans le cadre des approches fondées sur les programmes (ACDI) et la rigidité des procédures des PTF: une restructuration de projet mené par la BM peut exiger un délai minimum de 6 mois. Du côté du gouvernement, le mauvais fonctionnement des Caisses d'avances empêche l'organisation d'activités des programmes d'AT/RC comme les formations ou conférences, ou la mise à niveau des systèmes d'incitatifs. Les Pays-Bas ont mentionné l'effort continu pour une période de deux ans afin

-
- d'inciter le gouvernement à vouloir adapter et harmoniser ses politiques des primes, notamment les taux de per diem de 3 000 à 15 000 F CFA quotidien.
- c. *Réglementation financière* : l'appui budgétaire n'est pas approuvé dans la réglementation financière de certains PTF; de façon générale (USAID; PNUD; FIDA; BOAD), dans le cas de la livraison de l'aide au Sénégal (JICA), ou dans le domaine de l'agriculture au Sénégal (BM);
- iii. *Nombre de PTF avec différents niveaux d'engagement* : une soixantaine de PTF financent plus de 500 projets/programmes au Sénégal, ce qui crée des contraintes au niveau du regroupement pour les fins de concertation. En plus du nombre élevé de PTF, leur niveau d'engagement est extrêmement varié. Les plus grands PTF sont considérés plus engagés que les petits, ce qui pose des problèmes pour la réalisation de la DP.
- iv. *Insuffisance du dialogue* :
- a. celui mené entre les PTF, peu efficace et opérationnel considérant le nombre de représentants, plus d'une cinquantaine, qui assiste aux deux Réunions élargies de concertation avec les PTF. Depuis 3 ans, des efforts sont faits pour améliorer la coordination entre les PTF. En 2007, le *Mécanisme de coordination – concertation des partenaires au développement* a été adopté, des sous-groupes ont été créés, formés d'un nombre plus restreint de PTF. Ce n'est toutefois que l'amorce d'un nouveau processus.
 - b. celui mené avec le gouvernement du Sénégal, peu structuré, trop souvent liée aux conditions de l'actualité et pressé sous l'urgence Certains PTF comme la CE affirment ne rencontrer à leur convenance les personnages clés du gouvernement et les responsables au MEF;
- v. *Capacités des parties prenantes*:
- a. la transformation des modes de livraison de l'aide exige un apprentissage continu et une mise à niveau des façons de faire du personnel de tous PTF ainsi que des compétences accrues dans les domaines de la gestion macroéconomique et du dialogue politique de haut niveau ;
 - b. manque de vision du gouvernement en matière de renforcement des capacités : le programme de renforcement des capacités est fragmenté (dépend des secteurs) et n'est pas toujours lié à l'atteinte des résultats, y compris les programmes sectoriels. Dans ces conditions, le renforcement des capacités est fonction des objectifs et programmes des bailleurs et rend plus difficile l'alignement des PTF au sein de programme coordonné par le gouvernement;
- vi. *Manque de leadership au gouvernement*: notamment à la Cellule de suivi du DSRP, lesquels responsables sont seuls et isolés alors qu'ils jouent un rôle central dans le chantier de l'harmonisation de l'aide. Ce qui cause des lenteurs administratives dans la livraison de l'aide sous forme d'appui budgétaire, de l'avis des PTF;
- vii. *Manque de concertation et de coordination*:
- a. pour harmoniser les actions d'aide au développement menées au Sénégal et diffuser l'information, notamment pour informer la société civile et les autres acteurs nationaux ou pour harmoniser les missions et analyses des PTF. Une
-

difficulté majeure est l'absence d'informations sur les prévisions et le planning des missions et analyses conjointes.

- b. pour harmoniser les actions entre les PTF, les missions et les analyses. Tous les PTF s'estiment sensibilisés et s'accordent sur cette nécessité de se concerter au sujet de ces pratiques;

viii. *Le manque de volonté* du gouvernement et des PTF :

- a. Manque de volonté des PTF, lesquels tendent à favoriser l'appui technique et financier «parallèle» ;
- b. Manque de volonté du gouvernement à adopter les approches fondées sur les programmes dans certains secteurs, comme dans le secteur de la gouvernance, sensible en raison des questions de souveraineté et de réformes des systèmes de gestion des finances publiques ;

ix. *Problème de gouvernance* au gouvernement et *instabilité du gouvernement* (remaniements fréquents du gouvernement) et la participation limitée de la population à la formulation des stratégies nationales.

x. *Visibilité des PTF*: le besoin de *visibilité* des PTF du bilatéral peut créer des problèmes au niveau de l'harmonisation;

xi. *Calendrier*: le défaut d'harmonisation entre le cycle budgétaire de l'État et le cycle décisionnel des PTF est cité comme un des facteurs qui empêche la remise de l'information financière en temps voulu au gouvernement par les PTF;

xii. *Retard de développement du secteur de l'agriculture*; les PTF estiment travailler à la préparation des conditions requises à l'harmonisation et l'alignement avec un appui au renforcement des capacités, appuis aux réformes, à l'élaboration du CSDMT etc.

xiii. *Changement de mentalité* : trente ans d'activités d'aide au développement sous forme de projet laisse des traces, estiment un PTF interrogé. Selon ce bailleur de fonds, le gouvernement continue de le solliciter pour faire financer des projets alors qu'ils ont transformé leurs modes de livraison de l'aide. Certaines activités se sont également arrêtées faute de financement alors que l'aide a été livré sous forme d'appui programme et que des fonds restent disponibles au budget. Selon ce bailleur, les activités innovantes cessent si les PTF délaissent l'approche projet parce que les intervenants du gouvernement n'ont pas d'incitation.

4.1.7 Leçons apprises

Les PTF tirent plusieurs leçons apprises dont l'importance du *dialogue politique*, un outil incontournable pour l'appropriation et la mise en œuvre de la DP. La *responsabilisation des acteurs* à la mise en œuvre de la DP est également considérée comme un élément primordial, notamment par KfW qui a sensibilisé les acteurs à propos du besoin d'un accord cadre pour les appuis budgétaires.

Plusieurs PTF ont noté l'importance des programmes de *renforcement de capacités*, notamment lors de la planification d'approches fondées sur les programmes, et de conserver l'intégrité d'une approche globale visant le renforcement de capacités aux 3 niveaux, individuel, institutionnel, sociétal (PNUD). Un bailleur de fonds (GTZ) signale que le renforcement des capacités concerne

également les PTF dans le cadre de l'apprentissage des nouvelles approches de livraison de l'aide. Le besoin de renforcer les capacités existe autant du côté du gouvernement que de l'équipe terrain des PTF, notamment au niveau des compétences à mener les dialogues politiques de haut niveau.

Un autre point capital est d'adapter *les procédures* (ACDI), éviter l'utilisation des outils traditionnels de gestion de projets dans les approches programmes et s'aligner davantage sur les outils et pratiques de gestion déjà utilisés par la partie nationale. Les PTF doivent être conscients du niveau d'effort et du temps requis pour mettre en œuvre de telles approches, de la liaison continue qu'elles demandent avec le gouvernement, de l'information à obtenir etc (ACDI et AFD). Les procédures du gouvernement posent également des limites à l'alignement dans le cadre du renforcement des capacités ou de l'appui à des processus de réforme et de coopération. Par exemple, les frais de déplacements posent déjà un grand problème pour la structure partenaire qui n'arrive pas à obtenir des avances à partir du système national (Pays-Bas). Le type « projet » est donc privilégié même par l'Etat pour ce genre de fonds. Plutôt que de démanteler les UGP, KfW a suggéré de les harmoniser avec les systèmes nationaux tout en sauvegardant leurs avantages (proximité, flexibilité de la gestion, orientation aux résultats, responsabilisation claire etc.).

Une autre leçon apprise dans le cadre du respect de l'appropriation est *l'utilisation de l'expertise nationale* dans la formulation des programmes. La présence de Sénégalais dans les équipes des PTF semble faciliter le travail avec le gouvernement et améliorer les résultats, de la même façon qu'une collaboration étroite avec le gouvernement du Sénégal peut améliorer la transmission de l'information et la prévisibilité de l'aide (USAID)

La *décentralisation* des décisions et des structures des bailleurs en matière de passation des marchés et d'approbation des programmes est également perçue comme un facteur essentiel pour une préparation et une mise en œuvre à temps des programmes des PTF. Pour plusieurs, la décentralisation améliore nettement les performances (USAID, Pays-Bas).

Pour certains PTF, le rythme du passage à l'approche fondée sur les programmes doit s'accélérer (Pays-Bas) parce que les autres modes de livraison de l'aide nuisent à son fonctionnement. Les gains attendus de l'alignement et de l'harmonisation dépendent d'une action commune des PTF en raison de la concurrence pour les ressources, préférablement affectées aux projets des PTF en raison des nombreux avantages qui s'y rattachent et au détriment des approches programmes. Par exemple, le personnel des ministères serait plus intéressé à travailler pour les projets des PTF en raison des nombreux avantages et compensations : per diem, voitures, photocopieuse, ordinateurs etc. ;

Le leadership du gouvernement apparaît essentiel à la mise en œuvre de la DP. Ainsi, le gouvernement devrait rappeler davantage les engagements de la DP et exiger une certaine discipline, par exemple, délimiter les périodes auxquelles les missions seraient permises (e.g ; exclure la période d'élaboration du budget). Au niveau de la complémentarité, un PTF affirme que le gouvernement du Sénégal ne dira jamais non aux PTF. Or, son rôle est de fournir des avis clairs sur les avantages des PTF et sur les moyens de rendre les actions complémentaires. Pour améliorer l'harmonisation des missions et analyses, les groupes thématiques des PTF suggèrent de tenir un calendrier des missions notant les possibilités de participation. La Revue conjointe du DSRP pourrait également offrir une excellente occasion de concentrer et réduire les multiples missions.

4.1.8 Synthèse analytique et conclusion

Synthèse analytique sur le degré d'engagement des PTF :

Le degré d'engagement est fort différent entre les PTF et selon les secteurs d'intervention. Si tous s'estiment engagés à appuyer les stratégies nationales, seuls trois des PTF interrogés, la CE (2005), le Royaume du Pays-Bas (2006) et AFD (2007) ont effectivement mis en place des appuis programmes à travers des financements versés directement dans le budget de l'État et l'exécution selon les procédures nationales. D'autres y travaillent à leur façon : comme KfW, qui a mené le dialogue sur la responsabilisation des acteurs afin d'élaborer un accord cadre dans le cadre de sa préparation d'un appui budgétaire global, ou comme USAID, qui, en butte à sa réglementation financière, a innové en lançant de nouveaux mécanismes de livraison de l'aide en ligne avec les principes de l'appropriation et de l'alignement. D'autres comme l'ACDI y vont prudemment, en mettant en place des appuis programmes qui exigent l'ouverture de comptes distincts.

Les procédures et outils de gestion des PTF sont encore très mal adaptés aux nouveaux modes de livraison de l'aide, ce qui s'avère un obstacle important au respect des engagements pour plusieurs PTF.

Le respect des principes de la DP a eu comme conséquence directe de rapprocher les parties prenantes de par une intensification du dialogue politique et par une plus grande concertation requise entre les PTF et le gouvernement du Sénégal. Les PTF attendent d'ailleurs beaucoup de l'implication du gouvernement pour jouer le rôle de coordination qui lui revient; L'obstacle majeur perçu par les PTF à cet égard se situe au niveau de l'organisation et des capacités du gouvernement, notamment à la Cellule de suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté (CSPLP) au ministère de l'Économie et des Finances (MÉF), laquelle n'a pas les ressources et un mandat clair pour jouer pleinement son rôle de leader.

Le respect des principes de l'alignement et de l'harmonisation aurait comme conséquence de pousser les réformes des systèmes nationaux et d'accélérer leur renforcement. Malgré une confiance mitigée envers les systèmes, une partie des PTF ont quand même choisi d'accroître leur utilisation, ce qui s'avère une façon pour eux de contribuer à leur renforcement. Les autres qui ont choisi de ne pas utiliser les systèmes se sont impliqués autrement, en participant au dialogue ou en renforçant les systèmes nationaux, tel JICA, par exemple, qui s'est joint au «trust fund» mis en place par la BM dans le cadre du projet de coordination des réformes financières et budgétaires (PCRFB). Le principal obstacle au respect de cet engagement est perçu comme étant un problème de gouvernance, notamment de la lenteur de la réforme du code de passation des marchés cette dernière année.

Conclusion spécifique #4

Les PTF interrogés dans le cadre de leurs interventions en éducation, agriculture, gouvernance économique ou appui budgétaire sont tous bien informés des engagements de la DP. La plupart d'entre eux ont transformé ou sont en voie de transformer leurs pratiques de livraison de l'aide. Ils ciblent tous les principales stratégies nationales (DSRP, PNBG, PDEF etc) mais seulement trois des 11 PTF interrogés (CE, Pays-Bas, AFD) ont adopté des appuis programmes qui reposent sur des mécanismes communs. Les changements sont notables en éducation et pour l'appui budgétaire global au DSRP, contrairement au secteur de l'agriculture, lequel reste encore peu développé, et beaucoup d'efforts sont actuellement entrepris dans le secteur de la gouvernance économique.

4.2 Capacités

Les PTF interrogés affirment être «très engagés» ou «engagés» envers la mise en œuvre de la DP (Tableau 9 en annexe). Ils ont reçu des directives du siège social pour les préparer aux changements de comportement requis par la DP, soit par voie de communications, séminaires de formation ou guide de procédures pour les approches programmes (ACDI). Un PTF remarque néanmoins une perte d'intérêt de la part du siège depuis quelques temps envers ces questions comparativement à l'importance que semble accorder les administrations-mères des autres.

Des divergences entre le siège social et les équipes terrain sont notables au sujet de l'engagement envers la DP, laquelle est plus marquée de la part de l'équipe à Dakar parce que mieux au fait des enjeux de l'harmonisation et l'adaptation des procédures de l'organisation. Les demandes d'information en termes de résultats par certains acteurs de l'organisation-mère créent également des tensions entre l'équipe terrain et ces derniers, plus friands de visibilité, alors que l'approche de la coopération est maintenant orientée vers l'«ownership» (appropriation) avec l'appui budgétaire non ciblé et fongible.

L'organisation du travail des PTF s'est transformée suite aux engagements de la DP. Pour la plupart, ces changements sont survenus avant 2005, certains avancent même les années 1990. Les PTF ont généralement décentralisé leurs opérations sur le terrain, bien qu'à des degrés variables et ont accru l'effectif local. Peu d'entre eux ont cependant obtenu une plus grande délégation de pouvoir tel que celui donné aux équipes terrain des USAID et Pays-Bas. AFD a adopté une nouvelle orientation qui est celle de nommer du personnel local aux postes de cadres supérieurs. De nouvelles procédures sont en cours tel celui du PNUD : le processus du «Harmonized Approach to Cash Transfer/HACT», qui vise à harmoniser les procédures de transfert de ressources à la partie nationale et à réduire les coûts transactionnels, tout en participant de l'objectif de renforcement des capacités nationales en matière de gestion financière, audit et passation de marchés.

En règle générale, les PTF affirment posséder les capacités nécessaires à la mise en œuvre de la DP. Les réponses indiquent toutefois qu'ils semblent être en nombre insuffisant pour remplir les nombreuses tâches. Selon certains, les compétences requises se sont transformées vers des besoins d'expertise moins technique et plutôt orientée vers l'analyse et la gestion macroéconomique de l'État pour les fins, entre autres, des fréquents dialogues politiques et communication de hauts niveaux demandés par la mise en œuvre de la DP (Pays-Bas).

En ce qui concerne la perception du gouvernement du Sénégal et des autres acteurs nationaux envers les capacités des PTF : les intervenants de neuf structures du gouvernement sur les 13 interrogés estiment en général que le personnel des PTF sont bien formés mais en nombre insuffisants. Ceux de trois des structures affirment que leur niveau de formation est relatif et dépend des matières et des domaines. Par exemple, en matière de passation de marchés les directives de la BM et des PTF sont souvent très claires mais en matière de suivi évaluation et de GAR leurs directives sont moins claires. Cela renvoie au constat déjà fait dans la partie GAR plus haut qui met l'accent sur la diversité des méthodologies et des expérimentations.

Les autres acteurs nationaux estiment que dans l'ensemble les PTF disposent des capacités pour mettre en œuvre la DP. Cependant même s'ils utilisent un personnel approprié en termes de qualité, leur nombre est généralement relativement limité par rapport aux exigences de la DP. En outre, la rotation fréquente du personnel ne leur permet pas d'approfondir la connaissance des réalités locales et d'adopter un comportement qui maximise les chances de succès des programmes mis en œuvre.

Conclusion spécifique #5 :

Les PTF interrogés dans le cadre de l'évaluation de la DP affirment posséder les capacités nécessaires à la mise en œuvre de la DP mais semblent en nombre insuffisant. Une plus grande décentralisation avec une plus grande délégation de pouvoir serviraient mieux les engagements de la DP. De plus, les compétences requises se sont transformées vers des besoins d'expertise orientée vers l'analyse et la gestion macroéconomique de l'État pour les fins, entre autres, des fréquents dialogues politiques et communication de hauts niveaux demandés par la mise en œuvre de la DP.

4.3 Incitatifs

Les PTF rapportent des systèmes d'incitatifs traditionnels, basés sur l'évaluation, les primes à l'atteinte des résultats, poursuivant des objectifs d'efficience et d'efficacité avec le souci de décaisser dans le respect des procédures. Aucun ne rapporte d'effets des systèmes d'incitation contraires à l'esprit de la DP. PTF n'ont rapporté aucun élément de leur système d'incitatifs pouvant inciter ou au contraire, freiner la mise en œuvre de la DP.

Il est certain que des pressions pour assurer les versements et la rotation importante du personnel sont toujours des obstacles s'ils incitent à viser des résultats à court terme au détriment des gains collectifs. Le souci de visibilité et d'influence, notamment au sein des multiples groupes au développement qui sont créés, peuvent aussi nuire à l'harmonisation des approches.

Des principaux obstacles, les PTF font état d'un manque de temps flagrant à remplir les tâches qui s'alourdissent, notamment en raison des demandes comme celles émanant de la DP, supposément censées réduire les coûts de transaction. Ainsi, une sollicitation toujours plus grande de par la mise en œuvre de la DP et le besoin de maîtrise des sujets y étant relatifs peut démotiver le personnel à la longue.

En ce qui concerne la perception du gouvernement et des autres acteurs nationaux envers les systèmes d'incitatifs des PTF, l'insuffisance d'informations est la réponse qui domine largement.

Conclusion spécifique #6 :

Les PTF n'ont rapporté aucun élément de leur système d'incitatifs pouvant inciter ou au contraire, freiner la mise en œuvre de la DP. Pour certains, les demandes constantes notamment reliées à la mise en œuvre de la DP grugent beaucoup de temps sur leur horaire et peuvent être démotivantes à la longue.

5. Évaluation du comportement du pays partenaire

5.1 Engagement

5.1.1 L'appropriation

«Le principe de l'appropriation est apprécié par l'engagement du pays partenaires à exercer une réelle maîtrise sur leur politiques et stratégies de développement et d'assurer la coordination de l'action à l'appui du développement» (Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement).

De façon générale, l'existence de stratégies nationales élaborées et mises en œuvre par les nationaux est attestée et appréciée car affectant positivement les capacités nationales. Au niveau national, c'est le DSRP et la SCA qui sont les stratégies les plus citées. Dans les relations entre le FMI et le gouvernement, l'Instrument de soutien à la politique économique (ISPE) est cité. Au niveau sectoriel, le Programme de Développement de l'Education et la Formation (PDEF) et des esquisses de stratégie (Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale, PNDA et PNDE) sont cités.

Cependant les limites sont mises en évidence et sont relatives aux conditionnalités d'une part et aux suggestions d'autre part tendant à confirmer qu'une politique sans appui des PTF n'a aucune chance de prospérer. Dans ce cadre, il faut admettre que le Plan d'Orientation pour le Développement Economique et Social (PODES) n'a pas fait l'objet d'une approbation officielle alors qu'un nouveau PODES est en préparation ; aussi, les études prospectives ne sont appuyées que par le gouvernement à travers le Budget consolidé d'investissements (BCI).

La volonté politique du gouvernement est relativement bien perçue par les acteurs à travers les dotations budgétaires consenties aux secteurs dits prioritaires et essentiellement sociaux (éducation et santé). Aussi, 49,3 % du budget de 2008 concerne des ministères sous CDMT ; ce qui est indirectement considéré par les acteurs gouvernementaux comme une mise en œuvre des stratégies nationales. L'existence d'un CDSMT est donc associée au respect des stratégies nationales en raison des mécanismes d'élaboration de l'instrument. Aussi, la Loi de Finances prend en compte le DSRP et la conformité au DSRP est un élément d'arbitrage du MEF dans l'allocation des ressources. Le fait de présenter le DSRP comme référence et de l'avoir présenté aussi au groupe consultatif est aussi retenu comme facteur de volonté politique affirmée.

La pratique de la participation est diversement appréciée. Sept (7) structures gouvernementales sur 13 estiment que la participation est effective dans les stratégies et leur mise en œuvre. Six structures, dont tous les projets du secteur éducation et deux structures centrales clés dans la mise en œuvre de la DP, estiment la participation partielle, car limitée aux institutions de la société civile les plus en vue et les plus organisées. Les structures sectorielles les plus impliquées dans la mise en œuvre de l'approche programme constatent que les organes de concertation de leur programme ne fonctionnent pas faute de ressources prévues. Le coût de la concertation semble avoir été oublié dans les budgets initiaux des projets. Tous les intervenants interrogés dans les UGP estiment que la participation fait partie de leurs stratégies d'intervention et elles la pratiquent dans leur planification et l'exécution de leurs activités.

La perception des PTF à l'égard du respect du principe de l'appropriation par le Sénégal : Tous les répondants estiment que le gouvernement tient le 1^{er} rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies nationale. Les PTF considèrent d'ailleurs que les objectifs nationaux de la politique de développement et d'aide contenus dans le DSRP traduisent une véritable volonté politique en ce qui a trait à un engagement fort du gouvernement; Toutefois, les PTF considèrent que le gouvernement manque à assurer la coordination de l'aide et ne donne pas assez de place à la consultation nationale. De plus, aucun ne pense que l'appropriation est partagée par tous : société civile, groupe marginalisée et autres entités sociales.

Selon les PTF, plusieurs obstacles empêchent l'appropriation par le gouvernement dont :

- § Le nombre important de PTF, le nombre important de projets/programmes et les montants en jeu ; le Sénégal essaye de suivre tous les appuis qu'il reçoit, sans toujours les remettre en cause.
- § La faiblesse du suivi des engagements pris par le gouvernement ;

- § L'engagement tardif : le Sénégal en est au stade de démarrage du processus de mise en œuvre de la DP;
- § Le volontarisme affiché autour des débats sur l'Harmonisation et l'Efficacité de l'aide qui se traduit difficilement par des mesures concrètes;
- § Le manque de leadership et de volonté politique dans la coordination de l'aide;
- § Le manque de vision unifiée à long terme et l'implication limitée de toutes les forces sociales pertinentes dans la formulation et la mise en œuvre des programmes stratégiques;
- § Le manque de cohérence entre le plan d'actions prioritaires, les ressources et les indicateurs du DSRP;
- § La multiplication des stratégies notée comme un élément qui fragilise la confiance des PTF.

La perception des autres acteurs nationaux à l'égard du respect du principe de l'appropriation par le Sénégal : Les autres acteurs nationaux, tout en reconnaissant les efforts du gouvernement, déplorent le déficit de concertation et l'inexistence d'un cadre formel de concertation. En outre, pour certains de ces acteurs, le DSRP représente plus un instrument de mobilisation de financements extérieurs qu'une stratégie de référence pour le développement économique et social.

5.1.2 L'alignement

«Le principe de l'alignement du point de vue du pays partenaire consiste à renforcer leurs propres capacités de développement avec le concours des donateurs et de consolider les procédures nationales à savoir les procédures d'approbation et de passation de marchés, les procédures comptables de vérification et de décaissement, d'établissements de rapports appliqués par le gouvernement dans la gestion des fonds publics» (Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement).

Tous les acteurs gouvernementaux considèrent que des actions ont été prises en faveur de l'alignement sous forme de formations (formations financées par le PSAOP en matière de GAR, de suivi-évaluation financées par le PRCBF, formation sur l'élaboration du CDSMT supervisées par la DGF), de créations de structures (mise en place de la CAP au sein de la DDI ou de mise en œuvre de réformes en cours (les réformes coordonnées par le PRCBF) ou de réformes projetées (l'ACAB et le plan d'actions harmonisation).

Les difficultés identifiées procèdent des indicateurs 3 (maîtrise de l'information sur les flux d'aides), 7 (prévisibilité de l'aide), 4 (renforcement de capacités coordonné) et 6 (intégration des UGP). Ce sont les UGP du secteur agricole qui ont le plus souvent indiqué des difficultés avec l'indicateur 4 et l'indicateur 6 en raison de leur fonctionnement selon le mode d'appui-projet. Ces Unités font beaucoup de renforcement de capacités mais les autorités de leur secteur ne leur donnent pas généralement de lignes directrices en la matière. Dans le cas de l'agriculture, il existe un bureau de la formation professionnelle qui s'adresse plus aux professionnels privés du secteur qu'aux agents du secteur. Chaque UGP développe ses propres actions de renforcement en liaison avec le PTF qui finance le projet.

De façon spécifique à l'éducation qui est le seul ministère à disposer d'un programme sectoriel de renforcement de capacités, sa mise en œuvre a buté sur des problèmes d'adéquation des procédures nationales. Si pour l'achat d'équipement, les procédures nationales paraissent adéquates, par contre pour organiser des formations, des séminaires donc des activités de renforcement de capacités de manière générale, la règle du « service fait » est un blocage de même que les niveaux de prise en charge (per diem). Des solutions ont été apportées en exécutant

le programme en mode appui projet avec un « trust fund » alimenté par quelques PTF du secteur.

En ce qui concerne l'intégration des UGP, les facteurs les plus cités sont la visibilité, l'efficacité de l'intervention, la garantie d'obtention des résultats, l'absorption des ressources. Le manque de clarté dans la position du gouvernement est aussi relevé dès lors qu'au même moment où, dans la DP, on préconise l'intégration des UGP en matière de projet, le gouvernement crée des agences qui sont en fait peu différentes des UGP classiques et qui ont un impact important sur le budget. Pour mémoire, l'étude PEFA montre que les agences autonomes sont passées de 24 en 2006 à 33 en 2007. Aussi, les crédits de fonctionnement et d'investissements alloués aux agences sont passés de 82,9 milliards de CFCA à 131,9 milliards de FCFA durant la même période selon la même étude.

La perception des PTF à l'égard du respect du principe de l'alignement par le Sénégal : La majorité des PTF estime que le gouvernement ne fait pas assez d'actions pour renforcer ses capacités et ses systèmes nationaux. Toutefois, la plupart des PTF sont satisfaits des réformes entreprises. En effet, des constats positifs ont été dégagés sur la mise en œuvre et le suivi des réformes financières et budgétaire dans le cadre de l'Étude d'évaluation (2006)¹⁰. Le premier est que le gouvernement s'est largement approprié les travaux des exercices CFAA (finances publiques) et CPAR (passation des marchés). Cinquante-deux pourcent des mesures sont réalisées, 18 % sont en cours et 30 % restent à être entreprises. Selon l'étude, une évaluation des coûts du projet et de son financement pourrait améliorer la mise en œuvre des travaux ainsi qu'une restructuration des plans d'actions, surtout adaptée au CFAA, basé sur une segmentation stratégique et opérationnelle. .

La perception des autres acteurs nationaux à l'égard du respect du principe de l'alignement par le Sénégal : Les autres acteurs nationaux estiment que l'absence de vision à long terme et la faible implication de la société civile et des collectivités constituent des facteurs qui limitent l'alignement.

5.1.3 L'harmonisation

«Le principe de l'harmonisation du point de vue du pays partenaire est fournir des avis clairs sur les avantages comparatifs des donateurs et sur les moyens de rendre les actions complémentaires et d'inciter à l'harmonisation des procédures (approche programme (indicateurs 2 et 9), missions coordonnées et travaux analytiques en commun (indicateur 10)» (Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement).

Diverses actions considérées comme importantes par les structures du gouvernement pour réussir l'harmonisation sont en cours (réformes CFAA/CPAR, CDMT, approche programme dans l'éducation, déconcentration ordonnancement concerne en ce moment 6 ministères techniques.) ou envisagées (code des marchés publics et institutions de régulation pour 2008, ACAB et plan d'actions non encore adoptés, discussions en cours pour la mise en place d'un système d'informations unique pour le secteur avec l'appui conjoint du FIDA et de la Banque Mondiale PSAOP).

Le Sénégal compte 11 groupes thématiques qui couvrent des secteurs ou domaines de coopération divers. Le groupe thématique est dirigé par un chef de file et constitue un organe informel de concertation qui appuie le gouvernement dans la mise en œuvre des politiques et

¹⁰ Étude d'évaluation de la mise en œuvre des réformes budgétaires et financières, Rapport provisoire, Ecorys Research and Consulting, 30 mai 2006.

stratégies sectorielles et thématiques et qui permet l'échange d'informations, d'expériences et la promotion de la synergie entre les PTF. L'évaluation faite par le PNUD en 2003 de ces mécanismes de coordination avait abouti à l'instauration d'une concertation élargie aux coordonnateurs des projets, la pratique de l'alternance biannuelle de la présidence des groupes et à la création d'un site internet pour les échanges d'informations. Dans le cadre du plan d'actions harmonisation pour l'efficacité de l'aide en préparation, il est attendu entre autres de ces groupes thématiques des propositions pour la mise en œuvre de l'approche programme, l'harmonisation des procédures des PTF, l'établissement de calendriers des missions et des travaux analytiques notamment. Aussi, des indications sur les modalités de mise en œuvre du plan d'harmonisation sont proposées et devraient être calquées sur celles du DSRP¹¹ à savoir la mise sur pied d'un cadre d'orientation et d'évaluation présidé par le Premier ministre et qui se réunirait une fois par an. Ce projet de dispositif non encore officiel mérite d'être amplement analysé dès lors que l'enjeu doit être à la fois la recherche de l'efficacité dans la concertation entre les PTF, la souplesse dans le fonctionnement du mécanisme de coordination et l'approche sectorielle dans la recherche des solutions.

Aussi, en l'absence d'une politique nationale de l'aide, ces groupes thématiques sont encore d'un apport important dans le management de l'APD par le gouvernement et pourraient faciliter la conception de cette politique nationale.

La perception des PTF à l'égard du respect du principe de l'harmonisation par le Sénégal : La majorité des PTF estiment que le gouvernement ne fait pas assez d'actions pour favoriser l'harmonisation de leurs actions. Certains estiment que le gouvernement ne procède pas assez rapidement, manque de capacités et d'une vision claire de comment procéder. Certains attendent du gouvernement un leadership pour aider à la coordination des missions et analyses des PTF.

La moitié des répondants considèrent avoir reçu des avis clairs sur les avantages comparatifs des PTF afin de rendre les actions complémentaires. Pour un PTF, les « groupes thématiques », avec des « chefs de file » assez performants, favorisent cette démarche de complémentarité. Un autre estime que les groupes n'ont pas encore atteint le stade de l'analyse des avantages comparatifs.

La perception des autres acteurs nationaux à l'égard du respect du principe de l'harmonisation par le Sénégal : Les autres acteurs nationaux estiment que l'harmonisation est relativement partielle et n'est effective dans les secteurs de la santé et de l'éducation pour des raisons plus imputables aux pratiques des PTF qu'à celles du gouvernement (cf. 4.1.3).

5.1.4 La gestion axée sur les résultats

«Le principe de le GAR est apprécié par l'engagement du pays partenaire à gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats» (Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement).

Il faut distinguer les expérimentations GAR qui se font à partir du budget (processus CDMT coordonné par la DGF) des expériences qui sont menées dans le cadre des projets et des projets. Dans le secteur de l'éducation, avec l'appui de la BM, des cadres de performance ont été introduits à la DPRE en 2007 dans le cadre du projet Education pour Tous, lesquels seront étendus aux Inspection d'Académie (IA) et aux autres directions en 2008, après avoir fait une évaluation de leur performance. D'autre part, la BM expérimente aussi la mise en place d'outils

¹¹ plan d'action pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide. Version mai 2007 CSPLP/MEF

de gestion pour aligner les ressources sur les résultats en liaison avec la DRH du ministère (projet AGEF) depuis 2007. Cette expérience concerne à la fois la GAR et la responsabilité mutuelle.

Le ministère de l'Économie et des Finances a initié des actions pour implanter des contrats de performance au sein des directions impliquées dans la perception des recettes. Un comité de pilotage a été mis en place pour gérer le processus.

Le processus CDMT est élaboré à partir d'une évaluation réaliste des recettes et met en œuvre des mécanismes d'allocation et d'arbitrage permettant une meilleure identification des dépenses prioritaires dans les différents secteurs. Il s'appuie sur un modèle macroéconomique et sur des choix de politiques économiques et sectorielles. Ces choix sont présentement déclinés dans les orientations du DSRP. Le processus CDMT est coordonné par la DGF et couvre en 2008 près de 49,3% du budget soit près de 12 ministères techniques contre 46% en 2007. Le CDSMT et le rapport annuel de performance qui est exigée de chaque ministère sous CDSMT constituent le dispositif GAR du ministère. Pour l'essentiel toutes les structures rencontrées mettent l'accent sur ce processus pour attester de l'existence d'un processus GAR dans le pays. Elles reconnaissent aussi que ce processus en est au stade de mise en place.

Au niveau des projets élaborés récemment selon l'approche GAR, chacun des projets comporte un cadre de résultats et un dispositif de suivi évaluation dont le fonctionnement pose beaucoup de problèmes. En effet, le besoin en informations est important et la gestion des systèmes d'information et surtout leur mise à jour est souvent sous-estimée dans les budgets des UGP.

La perception des PTF à l'égard du respect du principe de la gestion axée sur les résultats par le Sénégal : Les PTF estiment que le gouvernement du Sénégal est engagé à mener une gestion axée sur les résultats. Des lacunes sont toutefois notées, par exemple, en suivi-évaluation des stratégies nationales du DSRP, lequel n'est pas fait régulièrement. En éducation, les cadres de performances ont été introduits dans la gestion du secteur en 2007 et toutes les directions du ministère de l'éducation ont élaboré des cadres de performance avec des indicateurs de résultats attendus clairement spécifiés.

La perception des autres acteurs nationaux à l'égard du respect du principe de la gestion axée sur les résultats par le Sénégal : Les autres acteurs nationaux ont, dans leur majorité sinon dans leur totalité, estimé qu'ils étaient sous informés. Une mise à niveau est dès lors nécessaire pour leur permettre de donner des avis pertinents.

5.1.5 La responsabilité mutuelle

Le principe de la responsabilité mutuelle est apprécié par l'engagement du pays partenaire à être responsables des résultats obtenus en matière de développement, essentiellement via les actions entreprises pour la transparence dans l'utilisation des ressources et les exercices conjoints d'évaluation» (Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement)

Les structures nationales dans leur quasi-totalité estiment qu'il y a des initiatives en la matière. Certains intervenants sectoriels estiment toutefois qu'il n'y a pas d'initiatives dans leur secteur comparativement à d'autres secteurs, ou que le gouvernement n'est pas suffisamment proactif et qu'il subit plus la pression qu'il n'en exerce sur les PTF. En d'autres termes, ils considèrent que les PTF ne rendent pas toujours compte au gouvernement. Ce constat est renforcé aussi par le fait que les PTF sont généralement jugés plus visibles que le gouvernement sur le terrain des réalisations.

Parmi les actions liées à la responsabilité mutuelle, sont cités les évaluations, les réformes, les rapports de performance dans le cadre des processus CDMT, les rapports financiers et les rapports d'activités, la résorption des retards dans la production des comptes de gestion, l'adoption du SIGFIP et la mise en place de la commission de lutte contre la corruption. Des expériences sont aussi menées par des PTF et concernent le secteur de l'éducation. Depuis 2007, en partenariat avec la DRH du ministère de l'Éducation, un projet d'amélioration de la gestion de l'éducation dans les pays africains (AGEP), financé par la banque mondiale, vise à mettre en place des outils de gestion dans les Inspections Départementales de l'Education Nationale (IDEN) pour vérifier la corrélation des ressources et résultats avec une extension possible aux IA et aux régions. Des intervenants d'autres projets, en l'absence de directives claires de leur bailleur de fonds, expérimentent eux-mêmes des processus de transparence du type mise en ligne des résultats des appels d'offres, introduction d'indicateurs de résultats dans les contrats des agents et le recours à des spécialistes et consultants privés pour le dépouillement des offres reçues par l'UGP.

Au plan plus global, du suivi des engagements dans le cadre du plan d'action harmonisation pour l'efficacité de l'aide, le dispositif de suivi-évaluation esquissé dans le projet de plan d'actions n'est pas encore adopté par le gouvernement et les propositions des PTF quant au couplage du suivi des engagements avec le suivi annuel du DSRP d'une part et d'autre part quant à l'organisation d'une évaluation indépendante pour mesurer les progrès réalisés ne sont pas encore discutées.

La perception des PTF à l'égard du respect du principe de la responsabilité mutuelle par le Sénégal : Les PTF estiment que le gouvernement a entrepris en partie d'améliorer sa responsabilité et la transparence concernant l'utilisation des ressources affectées au développement avec, par exemple, sa volonté d'adopter un nouveau code des marchés publics et l'élaboration du budget qui repose sur le DSRP.

La perception des autres acteurs nationaux à l'égard du respect du principe de la responsabilité mutuelle par le Sénégal : Les autres acteurs nationaux estiment que, malgré les réformes en cours (CFAA/CPAR) sur les finances publiques et la gestion des marchés publics, le gouvernement a du mal à internaliser les règles de bonne gouvernance. Aussi, la diversification observée au niveau du partenariat en faveur de certains pays dits émergents pourrait comporter un risque de remise en cause des acquis en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption.

5.1.6 Obstacles

Les obstacles à la mise en œuvre de la DP au niveau du gouvernement sont les suivants :

- i. l'insuffisance de ressources financières. Le coût de la concertation nécessaire pour l'appropriation des stratégies nationales de développement n'est pas couvert par les projets et programmes, Aussi, les réformes CFAA/CPAR ne sont pas financées totalement or elles sont essentielles pour le respect des engagements. Enfin, l'exigence du préfinancement dans le cadre de certains appuis budgétaires (CE par exemple dans la cadre des projets de développement local) réduit la marge de manœuvre du Trésor public surtout dans ce contexte particulièrement marqué par des tensions de trésorerie. En matière de mise en œuvre la GAR dans l'administration, certains secteurs souffrent d'un déficit d'appui financier (la mise en œuvre du processus CDMT est quasi exclusivement financée par le gouvernement au moment où pratiquement tous les PTF expérimentent leur propre processus GAR).

-
- ii. La lourdeur des procédures des PTF. Les avis de non objection retardent la mise en œuvre des programmes de travail des projets et programmes.
 - iii. L'instabilité institutionnelle découlant des remaniements ministériels fréquents implique des réajustements dans l'affectation des crédits et dérange processus des CDSMT.
 - iv. La résurgence de pratiques anciennes. Malgré l'adoption de l'approche programme dans les secteurs de l'éducation et de la bonne gouvernance, les revues multiples sont encore constatées. Au niveau de l'éducation, des groupes de pression (syndicats, marabouts...) limitent l'atteinte des résultats. Enfin, au niveau des PTF, le souci de paraître (politique du drapeau) limite les possibilités de coordination des actions de développement par le gouvernement.
 - v. L'absence de volonté politique. La transparence n'est pas toujours érigée en règle dans la conduite des affaires publiques. Aussi, le devoir de réserve des agents de l'État et le double langage des PTF, quand il s'agit d'apprécier les performances du pays, limitent la responsabilité mutuelle.
 - vi. La difficulté de changer les mentalités. Selon l'avis d'intervenants sectoriels, l'informatisation entreprise dans le cadre de certains programmes et aboutissant à la simplification et l'harmonisation des procédures, la mise en évidence des résultats et des responsabilités ne sont pas toujours bien acceptées par les agents de l'administration. Cet état de fait limite l'adoption de la GAR au niveau du gouvernement.

5.1.7 Leçons apprises

Les leçons apprises sur l'appropriation pour les structures gouvernementales sont diverses mais non systématiques. En effet, il est relevé pêle-mêle l'importance de la volonté politique dans l'appropriation car les instruments en eux mêmes sont nécessaires mais pas suffisants, le manque de prévisibilité de l'aide notamment pour la confection des CDSMT, la faiblesse de la participation et de la communication dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et de la DP de façon spécifique (les structures sectorielles mais aussi quelques structures centrales) et la bonification de l'expertise nationale à travers l'apprentissage dans l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre.

Les leçons apprises par rapport à l'alignement ont trait aux aspects suivants :

- § la non effectivité de l'alignement ;
- § l'absence de bilan diagnostic ;
- § la faiblesse des montants concernés par rapport aux modes traditionnels de livraison de l'APD ;
- § le niveau d'organisation requis pour tirer parti de l'alignement ;
- § la nécessité de revoir la question du préfinancement.

La limite de ces leçons est l'inexistence d'analyses spécifiques, ce que relèvent certaines structures centrales et sectorielles qui sont parmi les plus intéressées. Les leçons apprises sur l'harmonisation ne sont pas très fournies car beaucoup de structures estiment qu'il est encore trop tôt pour le faire. En sus, le manque d'analyse systématique des pratiques est une des causes du manque d'avis des structures. La pratique des contrôles dans les appuis budgétaires (audit, certification des comptes) paraît appréciée dès lors qu'elle contribue au changement de comportements dans l'administration. En effet, elle introduit petit à petit la culture du résultat au

sein de l'administration. L'adoption du PEFA est aussi un apport important dès lors qu'elle permet de passer de la gestion des plans d'actions CFAA/CPAR à un exercice plus structuré d'appréciation globale des performances des systèmes de gestion des finances publiques tous les trois ans.

Les leçons apprises concernent les changements qu'induit l'approche GAR en termes de mentalités et de comportements. L'introduction de la culture du résultat découle des améliorations observées dans les processus de planification et de gestion et tend à s'implanter durablement dans l'administration. Enfin, la prise de conscience que la GAR a un coût élevé est un constat important pour les structures notamment sectorielles impliquées dans la gestion d'un programme ou dans la gestion d'un projet formulé selon la GAR.

Les leçons apprises concernant la responsabilité mutuelle sont tirées à la fois des structures centrales et des UGP et ont trait essentiellement au sentiment que les PTF semblent trop pressés d'appliquer la DP, à la qualité du dialogue entre les PTF et le gouvernement qui est empreint de trop de diplomatie. L'idée que le gouvernement ne prend pas de décision tranchée est évoquée et semble renforcer l'ambiguïté du discours. Aussi, l'idée que la mise en œuvre de la responsabilité mutuelle ne saurait passer uniquement par la mise en place d'institutions a été émise. Pour les tenants de cette idée, l'on devrait plus mettre l'accent sur la volonté politique que sur les institutions. Enfin, pour le plus grand nombre des acteurs gouvernementaux qu'ils soient du niveau central ou qu'ils soient sectoriels voire même du niveau décentralisé, il est encore trop tôt pour tirer des leçons.

5.1.8 Synthèse analytique et conclusion

Synthèse analytique sur le degré d'engagement du GdS : MEF et ministères sectoriels

Globalement, l'engagement du MEF est apprécié par les acteurs par le fait que c'est ce ministère qui pilote le processus. Les principaux produits que sont l'ACAB et le Plan d'harmonisation et de l'efficacité de l'aide 2007-2010 expliquent cette opinion. En sus, le fait que la CSPLP soit l'animateur du processus et dépende aussi du MEF est considéré comme une marque d'engagement du MEF.

Par contre, les avis sont très partagés sur l'engagement des ministères sectoriels. Les raisons sont soit liées au manque d'informations qui ne permet pas d'émettre un avis, soit ces raisons découlent d'insuffisances de préalables nécessaires tels que l'organisation du secteur (existence ou non de programmes et d'appui).

En termes d'obstacles à l'engagement, le manque de pro activité de l'administration qui ne s'investit pas suffisamment dans les analyses diagnostiques nécessaires au suivi des indicateurs (élaboration de situations de référence), la lente absorption des ressources dans l'appui budgétaire, la difficulté à maintenir une dynamique de concertation dans la durée, l'instabilité institutionnelle, la non mise en œuvre ou le non aboutissement des réformes entreprises au niveau de tous les secteurs de la gouvernance, l'inexistence de la communication entre les acteurs concernés (ministères et autres acteurs nationaux) sont autant de blocages effectifs ou potentiels à l'engagement.

La perception des autres acteurs nationaux sur le degré d'engagement du gouvernement, MEF et ministères sectoriels : Le MEF est généralement considéré engagé par les autres acteurs nationaux en raison de ses actions de coordination de pilotage (le MEF à travers la CSPLP pilote

la mise en œuvre de la DP et il est au centre de la coordination des principaux extrants que sont l'ACAB et le plan d'actions harmonisation). Les avis sont plus partagés vis-à-vis l'engagement des ministères sectoriels. En effet, pour certains, l'existence d'un CDSMT démontre l'engagement du ministère, pour d'autres (les sectoriels et les structures centrales), il n'y a pas d'engagement des secteurs pour des raisons d'absence de partage et de communication. S'il y a engagement, il semble limité aux secteurs les plus organisés et les plus aidés par les PTF. Une impression partagée se dégage et tend à considérer que la DP est une affaire entre les PTF et le MEF.

L'engagement des secteurs apparaît aussi très dépendant de l'appui octroyé. En effet, l'éducation et la santé ont été des secteurs particuliers, car prioritaires dans le DSRP et fortement soutenus dans l'initiative PPTE et bien planifiés avec des lettres de politique, des programmes sectoriels et des financements multiples. Au niveau de l'agriculture, le manque d'informations est fortement évoqué et ce secteur apparaît laissé pour compte par les PTF (le financement alloué au secteur est relativement limité et le secteur n'a ni lettre de politique ni programme sectoriel alors qu'il occupe encore plus de 60 % de la population).

La perception des PTF sur le degré d'engagement du gouvernement, MEF et ministères sectorielles : En règle générale, les PTF perçoivent la faiblesse des capacités et le manque de leadership comme étant les plus grands obstacles du gouvernement dans la mise en œuvre de la DP. Suivent le manque de suivi des engagements, les retards dans l'élaboration de programmes de renforcement des capacités, la pluralité des priorités et des politiques, la mauvaise planification, des procédures trop lentes et une mauvaise gestion du personnel, la centralisation extrême des décisions du gouvernement, l'affaiblissement de l'administration public par la création d'agences parallèles, le manque de transparence dans la passation et l'exécution des marchés publics et le manque d'information publique sur l'utilisation et la gestion des ressources publiques.

Pour la majorité des PTF, il est encore beaucoup trop tôt pour mesurer des effets sur les coûts de transaction sauf pour certains qui perçoivent une hausse des coûts de transaction pour le gouvernement. Les leçons apprises sont de reconnaître que la mise en œuvre de la DP est un processus long et complexe, que le leadership est fondamental pour assurer la coordination de même que la responsabilité des PTF. Les réformes en cours sur la gestion des finances publiques sont nécessaires en vue de régler le problème de la capacité d'absorption des ressources. De plus, il apparaît nécessaire de décloisonner les différentes structures de l'État pour une bonne circulation de l'information et la nécessité d'avoir un «champion» pour conduire les réformes nécessaires.

Conclusion spécifique #7 :

L'existence de stratégies de développement discutées, approuvées et présentées comme des références dans les rencontres avec les PTF suffisent à considérer la pratique effective de l'appropriation au niveau national. Aussi, l'allocation de plus de la moitié du budget de 2008 aux ministères sous CDMT atteste du respect par le gouvernement des stratégies définies. Cependant, le DSRP n'est pas toujours considéré par les acteurs nationaux comme une référence suffisante pour prendre en compte totalement toutes les dimensions de l'appropriation même si les PTF le considèrent comme la référence et la traduction d'une réelle volonté politique du gouvernement. Cependant, le DSRP, dans les axes retenus, les principes directeurs de sa mise en œuvre et l'allocation des ressources est globalement en adéquation avec les engagements de la DP. Aussi,

si le souci de prendre en compte les groupes marginalisés, entre autres mais non de manière exclusive, a abouti à la création d'un axe particulier réservé à la protection sociale dans le DSRP, il faut noter que dans les faits, la participation en ce qui concerne l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques publiques apparaît relativement limitée notamment pour les acteurs nationaux autres que le MEF et la société civile organisée. Aussi, le coût de la participation est souvent tel que même les projets et programmes importants n'arrivent pas à assurer un fonctionnement régulier de leurs instances de concertation (ex PDEF).

5.2 Capacités

Il s'agit d'analyser les dispositions du pays et des structures à vulgariser la DP et à y adhérer donc à se conformer aux principes de la DP.

Neuf (9) structures sur les 13 structures interrogées déclarent avoir les capacités de communiquer et d'adhérer à la DP (Tableau 10 en annexe), mais toutes émettent des conditions liées à la mise à niveau, à l'existence d'un plan de communication et à la mise à disposition de ressources adéquates. Les structures qui estiment manquer de capacités sont essentiellement sectorielles et évoquent des problèmes de compréhension insuffisante ou d'association insuffisante au processus.

Ce sont essentiellement les structures du niveau central qui estiment qu'il y a un impact de la prise en charge de la DP sur les relations avec leurs partenaires. Cet impact est plus marqué avec les PTF (rapprochement dialogue) que les autres acteurs nationaux (société civile) que l'on limite souvent aux acteurs organisés.

Les autres structures estiment que l'impact est nul ou relatif sur les PTF car dès lors que la communication n'est pas prise en charge, il n'y a pas d'effets. Pour certains projets (UGP), les impacts sont mitigés et il est difficile de le mesurer, car il manque encore des informations.

Concernant l'écoute des besoins, les structures estiment dans leur ensemble (100 %) les PTF sont à l'écoute de leurs besoins ou des besoins nationaux exprimés par le gouvernement.

Six(6) structures sur 13 estiment que le pays ou eux-mêmes disposent de capacités suffisantes pour s'engager dans la mise en œuvre de la DP et parmi ces six structures, cinq relèvent du niveau central (Tableau 11 et Tableau 12 en annexe).

Cependant, les intervenants des projets estiment dans leur quasi-totalité les informations insuffisantes pour leur permettre de se prononcer sur les capacités. Les raisons évoquées procèdent soit de la non-association au processus soit une connaissance insuffisante du contenu de la DP.

La perception PTF à l'égard des capacités du Sénégal : les PTF sont partagés au sujet des capacités du gouvernement. Certains considèrent que le gouvernement a les capacités nécessaires pour communiquer la DP et y adhérer; d'autres estiment qu'il en manque. Toutefois, la majorité soutient que le gouvernement est en général «engagé» à la mise en œuvre de la DP tandis que trois PTF considèrent qu'il est plutôt «plus ou moins engagé».

Le ministère de l'Économie et des Finances est néanmoins considéré comme étant de «très engagé» à «engagé» par quatre des répondants, notamment dans le cadre de la réforme budgétaires et financières et des négociations de l'ACAB (Tableau 11). Deux autres PTF estiment qu'il est «plus ou moins engagés» au regard du plan d'action pour la mise en œuvre de

la DP, lequel qui n'est pas encore finalisé, de son leadership et sa vision pour les années à venir par rapport au design des projets programmes, des procédures d'entrées et de suivi évaluation de l'aide.

Comparativement, les ministères sectoriels sont considérés comme étant «plus ou moins engagés». Le niveau d'engagement est d'ailleurs perçu comme étant variable d'un ministère à l'autre et selon les directions, lesquelles œuvrent souvent dans une logique de captation de l'aide pour leur propre efficience, selon les PTF. Les capacités du ministère de l'Agriculture sont perçues comme un sérieux problème pour le fonctionnement du secteur. Les fonctions y sont moins valorisées.

La perception des autres acteurs nationaux sur les capacités du Sénégal : De façon générale, 45 % des autres acteurs nationaux apprécient les capacités du gouvernement. Cependant, plus de la moitié de ces acteurs, 55 %, estiment que l'engagement est relatif (Tableau 10). Cette perception vaut essentiellement pour le MEF en raison de son rôle de leadership dans le pilotage du processus. L'affirmation est atténuée quand il s'agit des ministères techniques. Les facteurs qui bloquent sont le manque de lisibilité de l'action gouvernementale, l'absence de point d'ancrage institutionnel pour assurer le suivi de la DP, les réticences du gouvernement à mettre en œuvre une gestion transparente.

Synthèse analytique sur les capacités de mise en œuvre de la DP du GdS : MEF et ministères sectoriels :

Toutes les structures nationales sont sensibles à la DP et y expriment le souhait d'y adhérer à la condition que la mise à niveau, la concertation et les ressources financières nécessaires à la conduite du processus soit garantie. Un besoin d'institutionnalisation de la concertation est surtout relevé par les autres acteurs nationaux et ce besoin rejoint aussi le souci des ministères techniques d'être associés au processus.

Conclusion spécifique #8 :

Les structures du niveau central notamment celles relevant du MEF estiment généralement avoir les capacités de communiquer la DP et d'y adhérer sous réserve de ressources financières adéquates et d'une mise à niveau dès lors que la sensibilisation sur le sujet a été insuffisante. Plus on s'éloigne de ce premier cercle de concernés, moins les acteurs sont informés et plus ils se sentent moins prêts même si potentiellement ils s'estiment aptes à contribuer. Ainsi, la volonté est affirmée mais son effectivité nécessite une institutionnalisation de la sensibilisation pour donner à la DP un caractère national. La mise en œuvre des différents engagements de la DP a contribué à améliorer les relations entre les PTF et le gouvernement. L'élaboration de l'ACAB et du plan d'actions pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide a permis une collaboration plus accrue et des engagements communs. De même la mise en œuvre de l'approche - programme dans l'éducation a rapproché les vues et les pratiques. Dans cette collaboration, les conflits ont surtout été réglés par la concertation. Aucun désaccord n'a abouti à l'arrêt d'un programme ou d'un projet. Enfin, l'élargissement du partenariat aux pays dits émergents est perçu généralement comme un risque notamment du point de vue des acteurs nationaux autres que l'État. En effet, la remise en cause des acquis en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption est souvent évoquée.

5.3 Incitatifs

De façon générale, les structures estiment qu'il n'y a pas d'incitations particulières attachées à la mise en œuvre de la DP. Cela n'exclut l'existence de systèmes d'incitations dans les structures. En effet, au ministère de l'Économie et des Finances, il existe un système d'incitation qui touche pratiquement tous les services (fonds communs fondés sur un système de notation) et d'autres systèmes intrinsèques aux régies de recettes pour les inciter à faire des performances dans la perception des recettes. Dans les autres ministères, les situations sont moins favorables et les indemnités versées sont variables. Dans le secteur de l'éducation, les incitations sont plus liées au statut qu'aux performances.

Enfin, l'appartenance ou non à une UGP, l'implication dans les activités d'un projet peuvent donner lieu au bénéfice d'incitations dont le niveau n'est pas toujours harmonisé. La DPRE donne l'exemple de traitements salariaux différenciés du personnel du ministère intervenant dans des projets différents.

L'approche programme est en général bien appréciée des structures qui sont impliquées dans un processus de ce type car bonifiant le personnel en termes de capacités et introduisant la culture du résultat. Ce sont principalement les structures impliquées dans l'approche et les structures de coordination qui ont pu avoir un avis motivé. Le reste des structures est limité par l'insuffisance d'informations. Cependant le seul inconvénient de l'approche programme est le surcroît de travail pour l'administration. Cet inconvénient provient entre autres du fait que chaque bailleur a tendance à appliquer ses procédures à l'intérieur d'un même programme.

La perception des PTF à propos des systèmes d'incitation du gouvernement : MEF et ministères sectoriels : Selon la plupart des PTF interrogés, les systèmes d'incitation ne motivent pas les agents du pays partenaire à réaliser les politiques nationales de développement et d'aide ou les initiatives d'appropriation de l'aide au développement. La fonction des agents gouvernementaux est très peu valorisée, avec un niveau de salaire très bas dans la fonction publique. Le plus haut salaire, d'environ 500 000 F CFA pour un directeur du ministère de l'agriculture, est moindre que celui d'un chargé d'une unité de gestion de la BM ou du FIDA, respectivement de 2,5 millions de FCFA/mois et de 1,8 millions de FCFA/mois ou de la grille des salaires des Agences créées par le Président pour des projets spéciaux. Ces Agences ont une autonomie totale, dérogent aux procédures de l'État, sont logées à la présidence de la République et possèdent au total un budget qui a grimpé de 5 à 64 milliards de FCFA. De plus, il n'existe pas de système d'évaluation des performances, donc pas d'incitatifs pour encourager l'excellence. Même si le gouvernement élève la grille, cela ne règle pas le problème. La BM et le FMI travaillent sur ces questions de performance.

La suppression ou la limitation des unités parallèles a eu des effets défavorables au niveau des systèmes d'incitation selon les PTF en raison de la perte des suppléments de salaires, lesquels ne sont pas versés quand il s'agit d'appui budgétaire. Les projets des PTF s'accompagnent généralement de suppléments de salaires versés aux agents gouvernementaux. Le personnel du ministère est plus intéressé à travailler pour les projets des PTF en raison des nombreuses compensations : voitures, photocopieuse, ordinateurs, et per diem. Le per diem des fonctionnaires s'élevait à 3 000 FCFA /jour, un taux inchangé depuis 25 ans, jusqu'à ce que le dialogue politique soutenu depuis 2 ans convainque le gouvernement de l'augmenter, à 15 000 F CFA par jour. Ce qui est resté sans grand effet comme le budget de fonctionnement n'a pas changé.

L'application de l'approche programme a entraîné quelques effets défavorables comme une perte de la visibilité quant aux responsabilités liées aux résultats obtenus et la nécessité de mobiliser le

personnel des ministères, lesquels s'y retrouvent moins facilement qu'avec l'approche projet qui les appuyait directement

Synthèse analytique sur le rôle des incitatifs du GdS : MEF et ministères sectoriels dans la mise en œuvre de la DP :

Les incitations qui existent au sein des ministères sectorielles et du MEF ne sont pas spécifiques à la mise en œuvre de la DP. Elles sont diverses et dépendent beaucoup plus de la structure qui accueille le bénéficiaire que du bénéficiaire lui-même. Jusque là, les expériences qui ont tenté de remettre en cause ce mode opératoire se sont heurtées à l'adversité des syndicats. Il existe un lien fort entre la réforme de l'administration et la celle des incitations.

Conclusion spécifique #9 :

Il n'y a pas de systèmes d'incitations spécifiques à la mise en œuvre de la DP. Dès lors que la DP a une vocation nationale et doit impliquer un grand nombre d'acteurs, est-il possible d'objectiver et d'organiser un système de motivation spécifique ? Tout en déplorant le manque de ressources, aucun des acteurs n'a pu proposer un système adéquat. La solution résiderait dans l'adoption d'une perspective globale d'appui à la mise en œuvre des stratégies nationales qui passerait par une rationalisation des divers systèmes d'incitation qui ont cours dans l'administration.

6. Premiers résultats

6.1 Résultats du processus

6.1.1 Résultats liés à l'appropriation

Des documents clés ont été élaborés par le gouvernement dont le DSRP, lequel a été approuvé en octobre 2006 et qui est devenu la référence en matière d'intervention des PTF mais aussi du gouvernement. Le Groupe Consultatif a pu confirmer le consensus des acteurs (PTF et gouvernement) sur le DSRP même si le dialogue sur les politiques est encore considéré comme insuffisant par les PTF.

Des mécanismes de coordination – concertation des PTF mis en place au Sénégal (PNUD, 2007) ont permis d'améliorer la coordination entre les partenaires, notamment pour délivrer un message unique et consensuel lors de la tenue du groupe consultatif à Paris en octobre 2007.

6.1.2 Résultats liés à l'alignement

Les produits liés à l'alignement sont essentiellement le projet d'Arrangement cadre sur les appuis budgétaires (ACAB) qui a fait l'objet de concertations soutenues avec des PTF intéressés. C'est une forme de contrat cadre que nouent les partenaires avec le gouvernement afin de régir les conditions liées à l'appui budgétaire. Cet accord a été récemment approuvé (janvier 2008) par le gouvernement et les PTF qui sont impliqués dans l'appui budgétaire.

L'introduction du processus CDMT à travers l'élaboration de CDSMT dans un nombre croissant de ministères et permettant aujourd'hui de couvrir près de 49 % du budget 2008.

Depuis la fin de 2004, le système intégré de gestion financière publique (SIGFP) est au moins opérationnel à la DCEF, à la Direction du Budget et à la Direction de la Comptabilité Publique et

du Trésor et va de plus en plus s'implanter dans les ministères techniques.

Le Conseil des ministres a adopté depuis le 26 avril 2007 le décret portant Code des Marchés publics ainsi que les textes nécessaires pour mettre en œuvre le nouveau cadre. La Direction centrale des Marchés publics (DCMP) a été mise en place et son directeur nommé en juillet 2007. Cependant, l'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP) a été mise en septembre 2007 mais elle n'est opérationnelle que depuis novembre avec la tenue de sa première réunion. L'application du nouveau code des marchés est attendue pour 2008 avec le fonctionnement du dispositif institutionnel.

Le rapport final de l'étude sur la comptabilisation de flux d'aide a été adopté et a permis de mettre en évidence les sources des écarts et de faire des propositions de maîtrise des flux d'aides.

6.1.3 Résultats liés à l'harmonisation

Le projet de Plan d'action produit avec l'appui de la BM en mai 2006 et mis à jour grâce aux résultats de l'Enquête de suivi des progrès de la Déclaration de Paris réalisée entre mai et octobre 2006 a été finalisé en 2007 et soumis à l'approbation des différents acteurs (gouvernement et PTF).

Malgré la volonté des PTF, la pratique du panier commun ou « basket funding » n'est pas implantée.

L'approche programme est encore très limitée. En dehors des secteurs de l'éducation et de la santé, les approches sont rares (peu respecte la définition du CAD) et se font à travers des financements versés directement dans le budget de l'État et l'exécution selon les procédures nationales.

L'expertise nationale s'est fortement bonifiée avec la gestion des programmes mais aussi des projets.

6.1.4 Résultats liés à la gestion axée sur les résultats

Diverses expériences sont en cours dans le cadre de projets financés par les PTF ou dans le cadre d'initiatives du gouvernement. Au niveau des projets, on peut citer l'introduction des cadres de performances dans le cadre du projet Éducation pour tous de la Banque mondiale et le projet AGEF (amélioration de la gestion de l'éducation dans les pays africains) qui analyse la relation ressources/résultats au sein de structures du ministère de l'Éducation. Dans le secteur agricole, les expériences du PSAOP en matière d'introduction d'indicateurs de performance dans les contrats des agents du projet et de mise en ligne des résultats du projet et des résultats du traitement des appels d'offres peuvent être cités.

Au niveau du gouvernement, l'implantation du processus CDMT au sein des ministères techniques et les formations offertes par la DGF et le PCRBF en matière d'élaboration du CDSMT mais aussi des dispositifs de suivi-évaluation au sein des projets pour renforcer les capacités des agents de l'État renforcent la mise en place progressive de la GAR au sein de l'administration.

L'évaluation des performances est introduite en 2007 avec des rapports annuels de performances (RAP). Les ministères de l'éducation et de la santé en ont élaborés.

6.1.5 Résultats liés à la responsabilité mutuelle

L'option de participer à la revue annuelle du DSRP a été retenue par les PTF au lieu des

habituelles consultations inter-gouvernementales spécifiques.

Le passage des plans d'actions CFAA et CPAR au PEFA (réalisé en juillet 2007) va contribuer à la mise en place d'un cadre commun d'évaluation de la performance en matière de gestion des finances publiques. Il faut rappeler que déjà en 2006, une évaluation externe de la mise en œuvre des réformes budgétaires et financières avait été entreprise (juillet 2006)

6.2 Extrants

Pour la majorité des PTF, il est encore beaucoup trop tôt pour mesurer des effets sur les coûts de transaction. Certains partenaires comme le Royaume des Pays-Bas, le PNUD, JICA ou la KFW apprécient une hausse des coûts de leurs coûts de transaction à court terme et perçoivent également une hausse des coûts de transaction pour le gouvernement du Sénégal. JICA signale pour sa part un effet d'augmentation de la sollicitation pour des projets.

Le gouvernement du Sénégal affirme ne pas pouvoir estimer l'effet sur ses coûts de transaction pour le moment. Il reçoit toujours autant de missions des PTF. Il gère également un nombre élevé de comptes ouverts pour des projets des PTF, soit 231 comptes projets (le gouvernement gère 221 comptes pour l'administration)

Les Pays-Bas qui sont le partenaire le plus engagé dans l'approche programme rapporte une augmentation des coûts en terme financier, de temps et d'énergie depuis 2 ans. Si beaucoup d'efforts sont consacré à la mise à niveau pour la mise en œuvre des nouveaux modes de livraison de l'aide, le travail administratif y étant lié (rapports financiers, administratifs etc.) semble avoir diminué, peut-être même de l'ordre de 50 %. Au lieu de gérer plusieurs projets, seuls quelques appuis budgétaires sont à administrer. Par contre, les appuis budgétaires sont plus compliqués au niveau de la mise en œuvre. Leur gestion demande plus de travail d'analyse et de connaissance, ce qui implique une réorganisation des compétences nécessaires : il faut désormais plus de compétences en macro-économie et en gestion des finances publiques.

Les PTF estiment qu'avec les changements de processus, notamment au niveau de la responsabilité partagée avec l'ACAB et une revue DSRP conjointe, les intervenants économiseront finalement sur les coûts de transaction. C'est pourquoi certains partenaires comme les Pays-Bas ont totalement embrassé les nouvelles pratiques, estimant en retirer des avantages certains telle une gestion moins coûteuse en temps et en ressources et une aide plus efficace.

Toutefois, l'impact de la DP reste faible pour le moment selon les PTF. Selon les Pays-Bas, plus les PTF tarderont à adopter les nouvelles approches, plus ce sera long avant de bénéficier des effets escomptés. À leur avis, l'approche projet concurrence durement l'approche programme au sein des ministères, notamment aux niveaux de l'allocation des ressources en raison de leur avantages, et aussi pour leur facilité d'opérationnalisation, d'où la mise en place encore récente de «trust fund» de type projet dans le cadre du projet de réformes financières et budgétaires (PCRFB) ou du PDEF.

À court terme, l'aide n'apparaît pas plus efficace pour les PTF. Pour certains d'entre eux, il est beaucoup trop tôt pour se prononcer, tandis que pour d'autres, il y a encore trop d'ajustements à faire. Il s'agit pour la majorité des partenaires d'arriver à ajuster leurs outils de gestion et procédures, de mettre en place les conditions requises pour les approches programmes et/ou se coordonner et cofinancer les projets avec les autres partenaires.

7. Conclusions générales et recommandations

7.1 Utilité de la Déclaration de Paris

En règle générale, les PTF et le gouvernement ont une appréciation positive des principes et des objectifs de la DP alors que les autres acteurs nationaux ont une moins bonne compréhension de la DP. Toutes les parties prenantes estiment néanmoins que les principes de la DP sont de nature à résoudre le problème d'efficacité de l'aide.

La DP constitue une condition nécessaire mais non suffisante pour rendre l'aide plus efficace. Les PTF et les autres acteurs nationaux ont émis des réserves sur la pertinence de la DP, contrairement au gouvernement, et estiment que certains indicateurs posent des problèmes de compréhension. Ils remarquent :

- § Qu'il est nécessaire d'adapter les indicateurs au contexte du Sénégal;
- § Qu'il est nécessaire l'aide projet et le ciblage, plus efficaces dans certains cas (atteinte groupes vulnérables);
- § Que la propension de certains PTF à respecter les principes de la DP est faible;
- § Que les mécanismes de la DP ne sont pas contraignants.
- § Les PTF remettent en cause également la cohérence de l'indicateur des UGP pour atteindre les objectifs de meilleure efficacité de l'aide.

L'accès à l'information est jugée différencié par toutes les parties prenantes. Ainsi, si le niveau d'information et de diffusion de la DP est relativement correct chez les PTF, les structures gouvernementales sont moins bien informées et les autres acteurs nationaux sont sous-informés. Ces derniers ne disposent pas d'informations suffisantes et sont moins critiques. Les PTF et le gouvernement estiment que les autres acteurs ne sont pas suffisamment impliqués dans la mise en œuvre de la DP, ce qui limite sa portée.

Conclusion générale #1 :

Les résultats sur la clarté de la DP sont mitigés dans l'ensemble pour chacune des parties prenantes. Les différentes parties prenantes estiment généralement que la DP est pertinente et cohérente bien que les PTF émettent des réserves sur certains indicateurs (UGP). Les indicateurs de la DP ne semblent pas bien compris en général par le gouvernement, surtout les structures sectorielles, et les autres acteurs nationaux, soit en raison d'un manque d'implication ou d'un déficit d'information. Tous ont d'ailleurs noté le faible rôle donné aux autres acteurs nationaux dans les engagements de la DP. Il faut noter que l'appréciation positive des parties prenantes n'est pas fondée sur des études ou des analyses empiriques.

Recommandations #1 :

- § Une politique de communication nationale devrait être mise en œuvre notamment en faveur des autres acteurs nationaux;
- § La question des indicateurs devrait être inscrite pour examen à l'ordre du jour dans le cadre du Plan d'action et d'harmonisation de l'aide afin de voir leur faisabilité, notamment ceux plus problématiques portant sur l'alignement;
- § Des études ou analyses empiriques devraient être menées sur le bien fondée de la DP.

7.2 Appropriation

Les PTF aussi bien que la majorité des structures gouvernementales estiment que les stratégies nationales sont généralement maîtrisées et appuyées. Toutefois, les PTF considèrent que certaines stratégies sectorielles, comme celles en agriculture, restent à améliorer tandis que le gouvernement estime que certaines stratégies demeurent faiblement voire non appuyées. Les PTF comme les structures nationales jugent donc la participation insuffisante. La société civile elle-même déplore le manque de concertation et de participation.

Les PTF et les acteurs du gouvernement ne s'entendent pas sur la pertinence à suivre ou à appuyer plusieurs exercices en même temps. En effet, devant la pluralité des instruments de pilotage, les partenaires ont tendance à faire des choix, comme l'éducation, laquelle stratégie est plus encadrée que celle en agriculture. Les PTF adoptent généralement des pratiques de concentration thématique ou concentration géographique qui ne cadrent pas avec les stratégies et programmes élaborées par les intervenants du gouvernement.

La coordination et le dialogue sont jugés insuffisants par les PTF tandis que le gouvernement estime que les PTF sont attentifs à ses besoins. Les PTF et les structures centrales du gouvernement estiment que leurs relations se sont améliorées au niveau central. L'impact sur les relations avec les acteurs sectoriels est plus limité car ces structures comme du reste les autres acteurs nationaux s'estiment largement exclus du dialogue. Le gouvernement est considéré très centralisé de l'avis des acteurs sectoriels et des autres acteurs nationaux. Pour eux, la DP est « une affaire du MEF et des PTF. Un grand nombre d'acteurs gouvernementaux s'accordent pour dire que l'urgence commande souvent le dialogue entre le gouvernement et les autres acteurs nationaux (Syndicats, patronat, autres).

Conclusion générale #2 :

Les parties prenantes s'accordent sur l'importance fondamentale du principe de l'appropriation. Les PTF ciblent toutefois les principales stratégies tels que le DSRP ou le PDEF, des stratégies qui leur apparaissent mieux maîtrisées que d'autres, comme celle du secteur de l'agriculture.

Le respect des principes de la DP a eu comme conséquence directe de rapprocher les parties prenantes de par une intensification du dialogue politique et par une plus grande concertation requise entre les PTF et le gouvernement du Sénégal. Les PTF attendent d'ailleurs beaucoup de l'implication du gouvernement pour jouer le rôle de coordination qui lui revient. Pour sa part, le gouvernement souhaite un meilleur appui des PTF pour renforcer ce rôle et certains éléments clés du principe de l'appropriation dont le processus d'élaboration des CDMT.

Certains acteurs nationaux estiment que l'ouverture vers la société civile et le secteur privé est relativement limitée, le dialogue se faisant surtout entre les PTF et le gouvernement.

Recommandations #2 :

- § Placer la coordination politique de la DP sous le ressort de la Primature.
- § Renforcer les rôles techniques de la Direction du Budget et/ou de la Direction Générale des Finances en matière de GAR, de la Direction de la Comptabilité Publique et du Trésor en matière d'alignement et ceux de la DCEF dans les autres aspects que sont l'appropriation, l'harmonisation, de responsabilité mutuelle ; impliquer la Direction de la Planification et l'Agence Nationale de Statistique et de la Démographie (ANSD).
- § Renforcer la CSPLP dans ses fonctions de conseil au MEF et d'appui à la coordination de la

mise en œuvre optimale de la stratégie de réduction de la pauvreté et dans son rôle de suivi de la mise en œuvre de la DP.

- § Organiser la participation des autres structures nationales (société civile au sens large, les parlementaires, les syndicats de travailleurs et de patrons) en leur octroyant un rôle précis et des missions précises dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.
- § Procéder à un renforcement du dialogue politique en organisant et en planifiant les discussions entre le gouvernement et les PTF.

7.3 Alignement sur les stratégies et les systèmes nationaux

Les parties prenantes considèrent que des changements sont en cours pour favoriser l'alignement. Une partie des PTF révèlent avoir augmenté ou vouloir accroître leur utilisation des systèmes, cela malgré leur méfiance envers les systèmes et/ou par stratégie. En effet, pour plusieurs, l'utilisation des systèmes est un moyen en soi de les renforcer. Le gouvernement estime toutefois que l'utilisation des systèmes par les PTF est encore faible, entre 23 % à 27 %¹² des montants de l'aide selon l'Enquête 2006.

Autant les PTF que le gouvernement s'interrogent quant au rythme des changements et du niveau d'organisation requis pour généraliser l'utilisation des systèmes nationaux. Ils estiment d'ailleurs que l'utilisation des UGP est encore nécessaire pour garantir des résultats notamment lors de la mise en œuvre des programmes de renforcement de capacités en raison des difficultés soulevées par la règle du « service fait » et du niveau des per diem.

Le gouvernement et certains PTF ne s'accordent pas au sujet de la pertinence de l'élaboration d'un programme national de renforcement des capacités. Un tel programme renvoie au renforcement d'une vision à long-terme du développement que les PTF ne sont pas dans des dispositions à appuyer, estiment les intervenants du gouvernement. Les PTF affirment quant à eux que l'élaboration d'un tel programme exigerait du gouvernement un réel effort de rationalisation au sein des ministères qu'il n'est peut-être pas prêt à réaliser.

Le préfinancement dans le cadre de l'appui budgétaire ou de la maîtrise des flux d'aides est également un point de divergence entre le gouvernement et les PTF. Cette pratique des PTF crée des difficultés de trésorerie et des retards dans le remboursement des sommes préfinancées (les retards du fait du gouvernement, du fait des PTF ou des procédures longues). Par ailleurs, la maîtrise des flux d'aide (comptabilisation de l'aide et la prévisibilité de l'aide), la mise en ligne des informations préconisée par le gouvernement ne semble pas rencontrer l'agrément de tous les PTF. Certains estiment être dans l'impossibilité de fournir à temps voulu les informations financières en raison de l'incompatibilité de leur cycle décisionnel avec l'agenda de l'État. En sus, les PTF doutent de la capacité du gouvernement à conduire le processus.

Conclusion générale #3 :

Des efforts sont manifestes de la part des parties prenantes pour favoriser l'alignement. Les réformes menées par le gouvernement se poursuivent et incitent certains PTF à augmenter leur utilisation des systèmes nationaux.

¹² Selon l'Enquête 2006 de l'OCDE, 23 % de l'aide destinée à l'État passe par les systèmes nationaux d'exécution budgétaire, de reportage et d'audit financier et 27 % des décaissements par les systèmes de passation de marché.

Les PTF et le gouvernement toutefois sont partagé entre deux attitudes à savoir s'il faut aller de l'avant coûte que coûte afin d'améliorer les systèmes par leur utilisation ou qu'il vaudrait mieux y aller par étape, entre autres pour atteindre des résultats.

Opérationnaliser le nouveau code de passation de marché reste l'élément le plus cité comme facteur pour améliorer la confiance des PTF envers les systèmes.

Tous les indicateurs en matière d'alignement s'avèrent problématiques. Une discussion s'impose à l'égard de leur pertinence et/ou adaptation au contexte du Sénégal tel que le besoin <temporaire> des UGP, par exemple, l'élaboration d'un programme national d'AT/RC ou l'impossibilité pour certains PTF de rendre leurs informations financières en temps voulu.

Recommandations #3 :

- § S'entendre sur le rythme de la mise en œuvre de la DP et prioriser les éléments de réformes nécessaires;
- § Activer et opérationnaliser le dispositif de gestion des marchés publics afin de lever la contrainte principale à l'utilisation des systèmes nationaux;
- § Étudier la question de la pertinence du préfinancement dans le contexte de tensions de trésorerie.

7.4 Harmonisation et les appuis programmes

L'harmonisation des approches est fortement souhaitée par le gouvernement et les PTF car susceptible de permettre une rationalisation des interventions. Depuis 2005, le mouvement s'accélère avec l'adoption d'appuis budgétaires et l'élaboration de documents clés (Plan d'actions, ACAB etc.). Toutefois, plusieurs PTF affirment mettre en place des approches programmes alors que peu d'entre eux utilisent des dispositifs communs pour l'ensemble des processus (planification, versement, suivi, évaluation et notification). Seuls trois des PTF interrogés, la CE (2005), les Pays-Bas (2005) et AFD (2007) ont effectivement mis en place des appuis programmes à travers des financements versés directement dans le budget de l'État et l'exécution selon les procédures nationales. D'autres y travaillent à leur façon (KfW) ou innovent avec de nouveaux mécanismes (USAID).

Autant les PTF que le gouvernement désire une meilleure coordination des missions et analyses. Les PTF et le gouvernement s'entendent sur cette nécessité et, sur ce point, les PTF comme les acteurs gouvernementaux estiment avoir des difficultés à assurer une coordination de leurs actions.

Dans le cadre d'un programme appuyant un secteur, le personnel impliqué dans l'atteinte des objectifs du programme bénéficie de conditions de rémunération différentes selon les PTF, voire même selon le mode de livraison de l'aide (appui projet, appui budgétaire...). L'harmonisation des pratiques est requise selon plusieurs intervenants. L'adoption de l'appui budgétaire rend de plus indispensable un fonctionnement efficace des caisses d'avance pour répondre aux besoins courants des projets et l'alignement des per diem sur le niveau de ceux des projets de façon à couvrir les frais de déplacement. Le coût de la concertation a été sous-estimé et le manque de ressources fait que les instances de coordination du programme ne fonctionnent pas ou prou.

Conclusion générale #4 :

Si les PTF tendent vers l'harmonisation de leurs appuis, dans la pratique, la plupart hésite encore.

Ils préfèrent des montages financiers individualisés, ce qui ampute les bénéfices potentiels des approches programmes et s'apparentent alors aux modes de gestion des projets. De plus, les procédures et outils de gestion sont encore très mal adaptés aux nouveaux modes de livraison de l'aide, ce qui s'avère un obstacle important au respect des engagements pour plusieurs PTF.

L'harmonisation demande un rapprochement des parties prenantes, une intensification du dialogue politique et une plus grande concertation requise entre les PTF et le gouvernement. Les PTF attendent d'ailleurs beaucoup de l'implication du gouvernement pour jouer le rôle de coordination qui lui revient.

Recommandations #4 :

- § Poursuivre le processus de transformation des modes de livraison de l'aide pour adopter les approches fondées sur les programmes telles que définies par le CAD en vue de réduire les coûts de transaction;
- § Accélérer l'adoption des documents clés comme l'ACAB, le Plan d'action etc.
- § Adapter les procédures et outils de gestion des PTF qui constituent un obstacle important au respect des engagements;
- § Prévoir des ressources dans les activités de mise en œuvre de la DP pour un volet de coordination.

7.5 Gestion Axée sur les Résultats (GAR)

Les PTF et le gouvernement s'entendent essentiellement sur la pertinence du processus GAR et le partage de la responsabilité. En effet, les partenaires comme les acteurs gouvernementaux partagent l'intérêt d'un système de gestion axée sur les résultats pour accroître l'efficacité de l'aide.

Une divergence notoire entre les PTF et le gouvernement est relative aux modes opératoires adoptés par les différents acteurs. En effet, le gouvernement a amorcé un processus national en définissant une stratégie d'implantation d'un budget axé sur les résultats avec les Cadres de dépenses à moyen terme- CDMT. Aujourd'hui 49 % du budget est inscrit sous CDMT. Dans le même temps, les PTF expérimentent divers processus GAR à travers des projets dans le secteur de l'éducation ou indirectement dans le secteur de l'agriculture. Les processus s'effectuent donc de façon parallèle.

Plusieurs acteurs gouvernementaux estiment que le processus CDMT n'est pas suffisamment soutenu par les PTF alors que ceux-ci estiment le contraire

Conclusion générale #5 :

Les PTF relient généralement leur programmation et les ressources y étant associées aux résultats obtenus mais ne s'alignent qu'en partie sur les systèmes du gouvernement. Les procédures institutionnelles des partenaires sont mises en cause et la déficience de certains dispositifs de suivi et d'évaluation du gouvernement.

Le processus national initié par le gouvernement en matière de CDMT est perçu comme étant faiblement soutenu par les PTF. Les parties prenantes notent aussi une diversité des méthodologies et des expériences menées individuellement par les PTF. Il s'ensuit un dispositif complexe non coordonné.

Recommandations #5 :

- § Appuyer le processus CDMT.
- § Harmoniser les méthodologies GAR en tirant partie des expériences en cours au sein des approches-programmes et projets.
- § Organiser le partage des expériences du gouvernement et des PTF.

7.6 Responsabilité Mutuelle

Les actions et les vues des PTF, du gouvernement et des autres acteurs nationaux convergent à propos de la nécessité de partager la responsabilité des résultats en matière de développement.

Toutefois, chaque partenaire tend à procéder à ses propres analyses ce qui empêche une appréciation conjointe de la mise en œuvre de la DP. Selon les autres acteurs nationaux, les PTF ont pris un certain nombre d'initiatives qui vont dans le sens d'une grande prise de conscience dans le partage des responsabilités pour mettre en œuvre la DP. Les progrès accomplis dans ce domaine devraient être consolidés notamment du côté du gouvernement. En ce qui concerne les exercices conjoints d'évaluation les autres acteurs nationaux sont aussi très critiques dans la mesure où ils estiment qu'ils ne situent pas toujours les responsabilités des parties prenantes et toutes les leçons du diagnostic ne sont pas tirées (réurrence des problèmes identifiés et difficulté d'opérationnaliser les solutions identifiées).

Conclusion générale #6 :

Le partage de la responsabilité est le plus important élément de convergence entre les parties prenantes et constitue d'ailleurs la trame des actions contenue dans le plan d'action harmonisation et efficacité de l'aide 2007-2010 discuté entre les partenaires et le gouvernement.

Il propose un Cadre institutionnel global de suivi des engagements à propos de l'aide et de la mise en œuvre du Plan d'action, dont un cadre organisationnel gouvernement-bailleurs de fonds au niveau décisionnel pour le suivi et l'efficacité de l'aide qui se réunirait une fois l'an, dans le cadre de la revue annuelle du DSRP. Il propose également un dispositif d'évaluation conjoint ou indépendant des progrès effectués, y compris dans la mise en œuvre du Plan d'actions. Dans le cadre de la préparation des dispositifs d'évaluation, des ateliers de discussion sur la méthode et la définition commune de critères devraient être organisés et un partage des résultats de l'évaluation annuelle avec la société civile et le Parlement est prévu.

En effet, la responsabilité mutuelle n'est pas seulement à discuter entre les PTF et le gouvernement. Les autres acteurs nationaux doivent participer, notamment dans le cadre des évaluations. Actuellement, la responsabilité mutuelle et la transparence entre les gouvernements, les partenaires et les citoyens ne sont pas suffisamment prises en compte dans la DP. Les autres acteurs nationaux n'ont pas été suffisamment informés des changements induits par la DP, ce qui serait nécessaire afin qu'ils exercent leur participation et contrôle.

Recommandations #6 :

- § Développer une dynamique de partage des expériences, de relevée des bonnes pratiques aussi bien entre structures du gouvernement qu'entre les PTF pour résoudre les divergences et améliorer la mise en œuvre de la DP.
- § Faciliter le contrôle citoyen par le financement public d'évaluations initiées par les autres acteurs nationales.

7.7 Capacités de mise en œuvre

Les PTF et le gouvernement conviennent de l'existence d'un potentiel de capacités. Cependant, selon le gouvernement, la réalisation de ce potentiel nécessite une mise à niveau matérielle et des ressources humaines et un plan de communication. Pour certains PTF, tels les Pays-Bas, l'adoption des nouveaux modes de livraison de l'aide ont pour conséquences de transformer les besoins de compétences pour conduire le dialogue politique.

En règle générale, le personnel des PTF est jugé qualifié mais en nombre insuffisant

Les PTF et autres acteurs nationaux estiment les capacités du gouvernement variables suivant le MEF et les ministères sectoriels. Selon les autres acteurs nationaux, les capacités du gouvernement sont limitées par le manque de lisibilité de l'action de l'Etat, l'absence d'ancrage institutionnel pour le suivi de la DP, les réticences à mettre en œuvre une gestion transparente.

Les autres acteurs nationaux estiment que la fréquence de la rotation des PTF limite les chances de succès des programmes mis en œuvre.

Conclusion générale #7 :

Les PTF sont bien informés des engagements de la DP et disposent des capacités nécessaires à la mise en œuvre de la DP. Il y a une transformation de l'organisation du travail des PTF (décentralisation opérations, nouvelles procédures de transfert des ressources, nouvelles compétences requises, par exemple, expertise orientée vers gestion macroéconomique) accompagnée d'une délégation de pouvoir généralement insuffisante pour faciliter la mise en œuvre de la DP.

Les structures gouvernementales sont sensibles aux enjeux de la DP et marquent leur adhésion au processus. Elles devraient cependant bénéficier d'une mise à niveau, notamment les structures sectorielles, pour assurer le succès du processus;

La coordination des actions de renforcement des capacités et la promotion de la concertation sont nécessaires pour donner à la DP une dimension nationale.

Recommandations #7 :

- § Plus grande décentralisation de la prise de décision des PTF du siège vers les acteurs évoluant sur le terrain;
- § Définition et mise en œuvre d'un programme de renforcement des capacités aussi bien pour le gouvernement que pour les autres acteurs nationaux;
- § Renforcement et institutionnalisation de la concertation entre les parties prenantes;

7.8 Incitatifs

Les éléments de convergence entre les PTF et le gouvernement concernent essentiellement l'absence d'un système d'incitation spécifique à la mise en œuvre de la DP d'une part et le maintien d'un traitement différencié au sein des UGP et dans les ministères avec des bénéfices dont le niveau n'est pas harmonisé.

Les PTF estiment néanmoins que le système d'incitatifs du gouvernement n'est pas conçu pour appuyer la réalisation des stratégies nationales. Certains PTF estiment que les traitements

différenciés au sein des UGP concurrencent l'intérêt envers la réalisation des appuis budgétaires au sein des ministères.

Les structures gouvernementales impliquées dans la réalisation des appuis programmes affirment les apprécier du fait qu'elles bonifient le personnel en termes de capacités et introduisent la culture du résultat. Le seul inconvénient rapporté est le surcroît de travail pour l'administration, entre autres du fait que chaque bailleur a tendance à appliquer ses procédures à l'intérieur d'un même programme.

Les autres acteurs nationaux estiment que la rotation fréquente du personnel des PTF ne lui permet pas de bien connaître les réalités locales et d'adopter un comportement qui maximise les chances de succès des programmes mis en œuvre. Ils considèrent aussi que le souci de visibilité et d'influence, notamment au sein des multiples groupes au développement qui sont créés, peut nuire à l'harmonisation des approches.

Conclusion générale #8 :

Les PTF n'ont rapporté aucun élément de leur système d'incitatifs pouvant inciter ou au contraire, freiner la mise en œuvre de la DP. Il est certain que des pressions pour assurer les versements et la rotation importante du personnel sont des obstacles s'ils incitent à viser des bénéfices à court terme au détriment des gains collectifs.

Les incitations qui existent au sein des ministères sectorielles et du MEF sont diverses et jusque là, les expériences qui ont tenté de remettre en cause ce mode opératoire se sont heurtées à l'adversité des syndicats. Il existe un lien fort entre la réforme de l'administration et la celle des incitations.

Les systèmes d'incitatifs des parties prenantes ne sont pas liés à la mise à œuvre de la DP. Les traitements différenciés des Unités de gestion et les systèmes d'incitatifs au sein du gouvernement peuvent être défavorables à la mise en œuvre de la DP.

Recommandations #8 :

- § Procéder à la réévaluation des systèmes de motivation au sein de l'administration et des Unités de projets;
- § Analyser la pertinence de la mise en place d'un système d'incitatifs intrinsèque à la DP.

Annexe 1 : Cadre de référence (mandat) propre au pays

Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

Mandat spécifique pour l'évaluation au niveau du Sénégal

1. Historique et raison d'être

Outre son ambition affichée d'amélioration du suivi de l'aide, la Déclaration de Paris souligne l'importance d'un processus indépendant d'évaluation à l'échelle internationale. La Déclaration précise que ce processus permettra de réunir des informations plus complètes sur la contribution qu'apporte l'amélioration de l'efficacité de l'aide à la réalisation des objectifs de développement, sans pour autant imposer une charge de travail supplémentaire aux partenaires.

Pour faire face à cet engagement, le Réseau sur l'évaluation du développement du Comité d'aide au développement (CAD) a proposé, en accord avec le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF), une évaluation en deux phases :

- la première phase se déroulera de mars 2007 à juillet 2008 et visera à fournir des informations sur les motivations et les méthodes du processus de mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Elle permettra de tirer des enseignements pratiques et contribuera à faire le point sur la performance lors du 3^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra au Ghana ;
- la seconde phase de l'évaluation, à partir du Forum de haut niveau organisé au Ghana en 2008 et jusqu'à la 4^e réunion de ce Forum en 2010, s'attachera à déterminer si les effets à long terme attendus de la Déclaration de Paris ont été obtenus.

Pour ce faire, un Groupe de référence international a été constitué pour mandater et piloter l'évaluation. Il réunit des pays participant au GT-EFF, des membres du Réseau du CAD sur l'évaluation de l'aide, ainsi que des représentants de la société civile.

2. Finalité et objectifs

Si la **finalité globale** de l'évaluation est de fournir des informations sur les impacts et effets réels de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris, la première phase de l'évaluation s'intéressera uniquement aux ressources, au processus de mise en œuvre et (dans la mesure du possible) au niveau des extrants : les PTF et les gouvernements des pays font-ils réellement ce à quoi ils se sont engagés ? Si non, pourquoi ? Quel est l'impact au niveau du pays ?

La **finalité spécifique** de l'évaluation est d'identifier les meilleures pratiques en matière de comportement des pays et des partenaires au développement pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Partant du principe que cette mise en œuvre améliorera l'efficacité de l'aide, l'accent sera mis sur *l'apprentissage*, en posant une double question : « Faisons-nous ce qu'il faut ? » et, en terme de niveau des extrants, « faisons-nous les choses comme il le faut ? ». Les **objectifs** de l'évaluation sont les suivants :

- Mieux comprendre les enseignements tirés de l'enquête de référence sur le suivi de la Déclaration de Paris, conduite en 2006.
- Faciliter l'apprentissage global sur l'efficacité de l'aide et favoriser une mise en œuvre plus efficiente de la Déclaration de Paris par les pays évalués.
- Formuler des recommandations spécifiques aux pays évalués et à la communauté internationale pour améliorer l'efficacité de l'aide.
- Établir les bases de la seconde phase de l'évaluation.

3. Périmètre et but de la première phase de l'évaluation

L'évaluation portera principalement sur des dimensions identifiées au niveau international à partir de l'Enquête 2006 pour le suivi de la Déclaration de Paris. L'échantillon des thématiques spécifiques pour les besoins de l'évaluation couvrira deux secteurs (Agriculture et Education) et un thème transversal portant sur la gouvernance.

a) Depuis l'adoption de la Déclaration de Paris (DP) en mars 2005, 60 pays au moins ont entrepris de la mettre en œuvre et 34 d'entre eux ont conduit l'enquête de suivi en 2006. Le rapport final qui synthétise les principales constatations de cette enquête ainsi que différentes études sur des expériences de mise en œuvre spécifiques à certains pays ont permis de mettre en évidence trois dimensions essentielles de l'efficacité de l'aide :

- l'utilité de la DP elle-même, en tant qu'outil favorisant l'efficacité de l'aide ;
- le changement de comportement des partenaires au développement en termes d'alignement de leurs politiques, systèmes et procédures de mise en application des engagements de la DP ;
- le changement de comportement des pays partenaires, l'appropriation étant au cœur de cette évolution.

Ces trois dimensions délimiteront le périmètre principal de l'évaluation. L'ambition de l'évaluation au niveau du pays est d'englober ces trois grandes dimensions, fondamentales pour la mise en œuvre des engagements sur l'efficacité de l'aide.

b) L'échantillon pour l'évaluation

Compte tenu des contraintes limitant le nombre de secteurs d'analyse que l'échantillon doit contenir, le choix a été porté sur trois centres d'intérêt :

1. l'Agriculture
 2. l'Education
 3. et la gouvernance en tant que thème transversal.
- S'agissant des deux secteurs susvisés, les critères suivants ont été à la base de la sélection :
 - la présence de plusieurs partenaires au développement,
 - l'état des bonnes pratiques en matière de coordination de l'aide : avancée en ce qui concerne l'Education et faiblement structurée s'agissant de l'Agriculture,
 - l'importance des groupes cibles bénéficiant des programmes publics financés par l'aide extérieure
 - et le respect d'un des critères du mandat international sur la sélection des secteurs représentants des aspects sociaux et de production.

- Quant au thème transversal, la Gouvernance a été retenue pour plusieurs raisons : son actualité, l'intérêt pour divers acteurs, l'existence d'un programme national de bonne gouvernance (PNBG), la diversité des composantes, le niveau de connaissances disponibles.
- Il y a lieu de noter que l'évaluation du niveau stratégique de formulation et de coordination de la politique de l'APD est prise en considération : cf. annexe 3 la liste des structures et des personnes ressources à rencontrer incluant, entre autres, le département chargé de l'Economie, des Finances et du Plan.

c) Produits attendus

L'équipe de consultants soumettra :

- une note d'orientation (rapport préliminaire),
- un rapport provisoire
- et un rapport final.

4. Les questions pour l'évaluation

Comme indiqué plus haut, l'évaluation mettra l'accent sur l'apprentissage, en posant une double question : « faisons-nous ce qu'il faut ? » (**Pertinence**) et « faisons-nous les choses comme il le faut ? » (**Efficacité**).

S'il est clair que les aspects devant être évalués recouvrent **trois dimensions – utilité de la DP, comportement des partenaires au développement et comportement des pays partenaires** – il est encore plus évident qu'il existe de fortes interactions entre celles-ci.

Les questions liées **aux trois dimensions**, listées à l'*annexe 1*, orienteront les consultants ainsi que les entretiens et travail d'analyse, mais ne prétendent pas toucher ou soulever tous les sujets de préoccupation au niveau du Sénégal. Elles doivent être considérées comme des « ouvertures », ou points de départ de l'évaluation : cf. *annexe 1*.

Les questions s'appliquent aux deux secteurs et au thème transversal ainsi qu'à l'échelon central. Elles sont conçues pour être posées aux parties prenantes, notamment les partenaires au développement, le GdS et les autres acteurs nationaux concernés, l'accent étant mis sur les perceptions de changement de comportement. Les représentants de la société civile seront associés au processus d'évaluation.

5. Organisation des travaux

Le processus de l'évaluation sera piloté au niveau du Sénégal par un groupe de référence/consultatif présidé par un coordinateur national en la personne du coordonnateur de la CSPLP/MEF. Il est composé des représentants de l'administration, des bailleurs, de la société civile et du secteur académique.

Elle se déroulera en trois étapes : cf. *calendrier de l'équipe d'évaluation pour le détail*.

a) Etape préliminaire

Six jours après notification, l'équipe d'évaluateurs désignés soumettra au Groupe de Référence une note d'orientation (rapport préliminaire) de 20 pages au maximum et comprenant :

- un cadre et une démarche d'évaluation adaptés au contexte, reposant sur les questions générales pour l'évaluation figurant au présent mandat ;
- un échantillon représentatif (secteurs et zones géographiques), précisant les sources d'information utiles ;
- les méthodes de recueil des données et les outils à utiliser (guide d'entretien, questionnaires, études documentaires, etc.) ;
- les processus favorisant « l'apprentissage institutionnel » pendant l'évaluation ;
- un programme de travail détaillé.

b) Etape de collecte des données et d'élaboration du projet de rapport *provisoire*

Au terme de cette étape de dix-huit (18) jours, l'équipe d'évaluateurs soumettra un rapport provisoire au Groupe de Référence pour commentaires.

c) Etape de consultation et de finalisation *du rapport*

La discussion sur les résultats de l'évaluation entre le Gouvernement et ses partenaires au développement, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes avant finalisation et communication au Groupe de gestion de l'évaluation s'organisera comme suit :

- la tenue d'une réunion du Groupe de Référence pour la restitution du rapport et la préparation de l'atelier (cf. infra)
- la tenue d'un atelier de partage et de validation
- la production du rapport final.

Le rapport d'évaluation au niveau du pays ne devra pas excéder 50 pages, y compris la table des matières.

Il faut noter que les grandes lignes du rapport d'évaluation au niveau des pays serviront d'input à l'élaboration du projet de rapport de synthèse international.

6.0 Composition de l'équipe d'évaluation

a) L'équipe d'évaluation devra disposer des compétences clés suivantes :

- expérience et connaissance approfondie des politiques d'efficacité de l'aide et de développement, notamment de la Déclaration de Paris ;
- expérience et connaissance approfondie de l'approche-programme (soutien budgétaire général, approches sectorielles, panier commun ou trust fund) ;
- expérience et connaissance de l'évolution et de la situation socio-économique du Sénégal ;
- connaissance et formation sur la méthodologie de l'évaluation, y compris des évaluations de processus et participative.

b) L'équipe d'évaluateurs sera composée d'un consultant international et de deux consultants nationaux :

- le consultant international devra avoir des connaissances sur la Déclaration de Paris et de l'expérience en matière d'efficacité et de coordination de l'aide
- deux consultants nationaux (associés ou cabinet) devront satisfaire aux critères ci-après : 1) la connaissance d'un des secteurs ou du thème transversal, 2) l'expérience en évaluation et 3) l'expérience en coopération internationale économique et financière.

c) La répartition des responsabilités entre consultants

- Le consultant international sera le chef de mission de l'équipe d'évaluation et responsable de la qualité des produits.
- L'organisation de la répartition du travail au sein de l'équipe d'évaluation est laissée à la discrétion de l'équipe.
- La présence du consultant international sur le terrain sera requise au moins pour deux périodes :
 - du démarrage de l'évaluation jusqu'à la production du rapport provisoire
 - et l'organisation de l'atelier de partage et de validation.

7. Planning de réalisation de l'évaluation de la DP au niveau national

Le calendrier de l'équipe d'évaluation se fonde sur le planning de réalisation de l'évaluation au niveau national. *Ce dernier* a été revu et réactualisé sur la base du planning international : cf. *annexe 2*.

La durée de réalisation de l'évaluation est de 31 jours ouvrables et sera organisée conformément au calendrier ci-dessous.

Calendrier de l'équipe d'évaluation

Activités	Nombre de jours ouvrables pour les consultants	Nombre de jours de travail pour le Groupe de Référence	Durée totale	Calendrier/Date
Production de la note d'orientation	6		7	<i>Date de démarrage</i>
Examen de la note d'orientation (GR)	0	5	7	
Collecte des données et rapport provisoire	18		21	
Examen du rapport provisoire	0	7	7	
Production du Rapport final provisoire (prise en compte des observations par les consultants)	4	0	7	
Préparation de la présentation à l'atelier de partage et de validation	1		2	
Atelier de partage et de validation : présentation du Rapport final provisoire et préparation	1	7	7	
Intégration des observations éventuelles de l'atelier et production	1	1	2	

du Rapport final				
Total	31	20	60	

8. Annexes

Annexe A : Les questions pour l'évaluation

Annexe B : Plannings de réalisation de l'évaluation de la DP

Annexe C : Liste des structures et des personnes ressources à rencontrer : *à finaliser*

Annexe A : Les questions pour l'évaluation

Évaluation de la Déclaration de Paris : *[La Déclaration de Paris en tant qu'outil d'une meilleure efficacité de l'aide]*

[Trois obstacles majeurs à l'utilité de la Déclaration de Paris en tant qu'outil favorisant l'efficacité de l'aide ont été identifiés, notamment *la clarté, la pertinence et la cohérence*]

- Quel est le degré de clarté des engagements et des indicateurs de suivi de la DP ? Quel est le niveau d'information, de communication et d'appropriation des acteurs des échelons central, sectoriel et local/régional sur la DP dans les deux secteurs et le thème transversal? [Il importe de le préciser pour les sphères de décision et de coordination de l'aide au niveau autorités centrales les ministères chargés de l'Economie et des Finances, etc.] Si des démarches de clarification se sont avérées nécessaires, à quels accords sont parvenus les parties prenantes (gouvernement du pays et partenaires au développement) et ces accords sont-ils satisfaisants aux niveaux central ou sectoriel : politique de l'aide extérieure, plan d'action sur l'efficacité de l'aide, accord-cadre sur les appuis budgétaires, etc.?
- Quel est le degré de pertinence des engagements et des indicateurs de suivi de la DP ? Quels sont les problèmes majeurs en matière d'efficacité de l'aide dans le pays à la lumière des résultats de l'Enquête 2006 sur les progrès de la mise en oeuvre de la DP et des expériences passées [par exemple, la maîtrise des flux d'aide, la mise en place de dispositifs communs, l'aide liée, la problématique des unités parallèles, la coordination des missions, des analyses et des programmes de renforcement des capacités, etc.]? Les principes de la DP peuvent-ils aider à les résoudre ? Tous les facteurs considérés comme critiques pour l'efficacité de l'aide dans le pays sont-ils actuellement traités ?
- Quel est le degré de cohérence de la DP ? Des contradictions ont-elles été relevées entre les engagements et les indicateurs, et/ou leurs implications ? [Exemple des unités parallèles]

Évaluation du comportement des partenaires au développement :

[Plusieurs problèmes ont été identifiés en matière de changement de comportement des partenaires au développement, nécessaire à la réalisation des engagements de la DP : divergence entre services centraux et bureaux sur le terrain, les systèmes d'incitation des partenaires au développement, les capacités de mise en œuvre, etc.].

- Les personnels de terrain des partenaires au développement sont-ils informés des engagements de la DP ? Sont-ils mobilisés pour la mise en œuvre de la DP ? Y a-t-il, dans ce processus, une différence de comportement selon le type de bailleurs :

multilatéraux et bilatéraux, bailleurs de grande ou de petite dimension, autres caractéristiques ? Comment cela s'est-il traduit dans les pratiques des partenaires au développement ? Les personnels de terrain des partenaires au développement appliquent-ils les engagements de la DP de façon homogène dans les différents domaines sectoriels ? Quels aspects et secteurs constituent leurs centres d'intérêt ? Y'a-t-il convergence de vue entre les services centraux et les bureaux de terrain des partenaires au développement sur la signification et la mise en œuvre de la DP ?

- Les partenaires au développement soutiennent-ils de façon cohérente les cadres de développement nationaux, tels que les programmes nationaux, les PRS, les CDMT ou l'UNDAF ? Comment apprécient-ils l'alignement sur les systèmes nationaux budgétaires et des procédures de passation des marchés publics en rapport avec les résultats de l'Enquête ?
- Peuvent-ils indiquer les principaux obstacles dans le comportement et les pratiques du côté du Gouvernement du Sénégal suscitant la réticence et le scepticisme des bailleurs dans l'application de la DP ?
- Les systèmes d'incitation des partenaires au développement permettent-ils de motiver leurs personnels de terrain pour la réalisation des objectifs de la DP ? (Les systèmes d'incitation ont-ils été modifiés pour refléter les engagements de la DP ?). La question des incitations peut elle être reliée ou différenciée selon le secteur ou le domaine ?
- Les personnels de terrain des partenaires au développement (dont les chargés de programmes) ont-ils reçu les directives idoines de leur siège et conséquemment été préparés aux changements de comportement qui s'ensuivent ? Ont-ils été suffisamment capacités pour mieux internaliser et mettre en œuvre la DP ?
- Dans quels domaines ou sur quels sujets, sont-ils prêts à travailler de façon conjointe avec les autres bailleurs (études, missions, coopération déléguée, etc.) ?

Évaluation du comportement des pays partenaires

[Le comportement des pays partenaires est un élément essentiel d'une mise en œuvre réussie de la DP. Comme indiqué plus haut, l'efficacité de l'aide est subordonnée à la responsabilité et à la prise en charge, par les pays partenaires, de leur propre développement en fonction des besoins de leurs habitants et de leurs propres priorités : 1) une définition élargie de l'appropriation excluant la prise en main de la coordination de l'aide ainsi que le degré d'implication d'acteurs importants dans la mise en place des politiques nationales de développement, 2) les capacités d'appropriation et 3) le système d'incitation à l'efficacité de l'aide].

- Qu'entendent les pays partenaires par « appropriation » ? Qui sont les principaux acteurs de l'appropriation dans les sectoriels ou le domaine transversal aux divers échelons central et régional/local ? Quels objectifs nationaux de politique de développement et d'aide traduisent une véritable volonté politique en termes d'implication forte du gouvernement ? Ces objectifs sont-ils cohérents avec les engagements de la DP ? Comment sont résolues les difficultés internes de cohérence ? Le processus de mise en œuvre des principes de la DP a-t-il un impact sur le niveau d'appropriation chez les différents acteurs nationaux, y compris la société civile, le secteur académique, le secteur privé, les collectivités locales et d'autres groupes nationaux ?
- Les parties prenantes dans le pays partenaire ont-elles les capacités nécessaires pour adhérer et communiquer sur les politiques de développement et d'aide du pays ? En quoi consistent ces problèmes d'insuffisance de capacités ? Le degré d'appropriation du pays

a-t-il entraîné des modifications dans ses relations avec les partenaires au développement, notamment aux niveaux central, sectoriel, thématique et régional/local (politique de l'aide, procédures ou dispositifs communs, etc.) ? Si elles étaient conflictuelles, comment les divergences ont-elles été résolues ? Dans quelle mesure des partenaires au développement émergents tels que la Chine sont-ils à l'écoute des besoins du pays partenaire ?

- Les systèmes d'incitation du pays partenaire permettent-ils de motiver les personnels pour réaliser les engagements des politiques nationales de développement et d'aide ? Quels effets ont entraîné l'application de l'approche-programme, la suppression ou la limitation des unités parallèles au niveau des systèmes d'incitation ?
- Quels sont les principaux problèmes identifiés chez les partenaires au développement par le GdS et les autres acteurs nationaux, notamment l'administration, dans la mise en œuvre de la DP ?

Identification des premiers résultats

[Même si la DP est encore trop récente pour mettre en évidence ses extrants, de premiers résultats de l'efficacité de l'aide peuvent être identifiés, en termes de résultats de processus et/ou de produits basés sur des initiatives d'efficacité de l'aide antérieures à la DP. En matières de résultats de processus, le rapport d'enquête indique une meilleure compréhension des objectifs et des engagements de la DP dans les pays partenaires, ce qui devrait conduire à un plan d'action viable dans plusieurs pays.]

- Quels sont les premiers effets, attendus ou inattendus, des initiatives d'amélioration de l'efficacité de l'aide sur les cinq axes de la DP (appropriation, alignement, harmonisation, gestion orientée sur les résultats et responsabilité mutuelle) aux niveaux central et sectoriel ? Des changements sont-ils observables ? Le déploiement du programme d'efficacité de l'aide a-t-il des effets sur la fixation de priorités de coopération pour le développement, notamment des priorités dans des domaines transverses ?
- Quels sont les coûts de transaction/rapport coût-avantage de la mise en œuvre des engagements de la DP dans les cinq axes ? Dans quel sens ont évolué les coûts de transaction/rapport coût-avantage depuis la mise en œuvre des engagements de la DP, notamment au niveau des douze indicateurs et d'autres engagements ?

Annexe B : Plannings de réalisation de l'évaluation de la DP

Planning de réalisation de l'évaluation de la DP au niveau du Sénégal

2007	
Février	Nomination du Coordinateur national de l'évaluation de la DP
Mai - juin	Lancement du processus de l'évaluation de la DP
Juin-juillet	Création du Groupe de Référence /consultatif au niveau national
	Définition du cadre d'évaluation
	Elaboration de mandats spécifiques pour les évaluations au niveau des pays
	Désignation de l'équipe des évaluateurs nationaux et internationaux
Août	Démarrage de l'évaluation par l'équipe des évaluateurs
Août-septembre (<i>indicatif</i>)	Production de la note d'orientation (rapport préliminaire) de l'évaluation au niveau du pays
Mi-novembre (<i>indicatif</i>)	Production de rapport provisoire de l'évaluation au niveau du pays
	Réunion du Groupe de Référence pour examiner le rapport provisoire
Mi- décembre (<i>indicatif</i>)	Production de rapport final au niveau pays

Avant fin décembre (<i>indicatif</i>)	Atelier de validation du rapport final de l'évaluation
Avant fin décembre	Transmission du rapport final au secrétariat Groupe de Gestion de l'évaluation (Copenhague)
2008	<i>Suite des activités : cf. le planning international</i>

Planning de réalisation de l'évaluation de la DP au niveau international

2007	ACTIVITES
Janvier - mars	Définir le cadre d'évaluation
Mars - juillet	Elaborer les TDR [mandats] spécifiques pour les évaluations au niveau des pays et des sièges des agences d'aide
Mars - juillet	Elaborer le programme des études thématiques et des travaux analytiques
Août	Produire les projets de rapports préliminaires de l'évaluation
Fin octobre	Produire les projets de rapports d'évaluation provisoires des agences
Mi-novembre	Produire les projets de rapports d'évaluation provisoires au niveau du pays
Fin novembre	Produire les rapports finaux d'évaluation des agences
Mi-décembre	Produire les rapports finaux d'évaluation au niveau du pays
2008	ACTIVITES
Mi/Fin janvier	Réunion du Groupe de Référence [international] pour examiner les grandes lignes du rapport de synthèse basé sur les enseignements dégagés
Février-mars	Produire une ébauche du rapport de synthèse
Fin mars	Réunion du Groupe de Référence pour examiner le rapport de synthèse
Avril	Ebauche finale du rapport de synthèse en Anglais
Août-septembre	Développer le programme d'évaluation pour la phase II
Septembre	3 ^{ème} Forum de Haut Niveau
Septembre-octobre	Diffusion des résultats de l'évaluation de la phase I
Novembre	Point sur s additives - à décider

Le planning international de réalisation de l'évaluation mis à jour à la lumière des conclusions de l'atelier de préliminaire de l'évaluation de la DP tenu du 18 au 20 juin 2007 à Copenhague est exposé ci-dessous.

Annexe 2 : Organisations rencontrées

Organisation
ACDI : Agence canadienne de développement international
AFD : Agence Française de Développement
BOAD : Banque Ouest-Africaine de développement
BM : Banque Mondiale
CSPLP : Cellule de suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté
CE : Communauté européenne
CSV : Agence de développement des Pays-Bas
DCEF : Direction de la coopération économique et financière
DB : Direction du budget, MEF
DCEF : Direction de Coopération économique et Financière, MEF
DDI : Direction de la Dette et de l'Investissement, MEF
DGCPT : Direction de la Comptabilité publique et du Trésor, MEF
DGR : Direction du Génie Rural
DPRE : Direction de la planification des réformes de l'éducation, ministère de l'Éducation
DPV : Direction de la protection des végétaux
DAPS : Direction de l'Analyse, des politiques et de la statistique
FIDA : Fonds international pour le développement agricole des Nations Unies
GtZ : Coopération technique allemande
IA : Inspection d'Académie de Thiès
JICA : Japan International Cooperation Agency
KfW : coopération financière allemande
MA : Ministère de l'Agriculture
MEF : Ministère de l'Économie et de Finances
PNUD : Programme des Nations unies pour le développement
USAID : United States Agency for International Development
ASPRODEB : Association Sénégalaise pour la promotion du développement à la base
CREA : Centre de Recherche d'Economie Appliquée
Université Cheikh Anta DIOP
Forum Civil
Mutuelle des Volontaires de l'Education
Assemblée Nationale
Association des parents d'élèves de la commune de Thies
Plateforme des Acteurs Non Etatiques (Programme national de Bonne gouvernance)
CNP : Conseil National du Patronat
PAEM : Projet d'Appui à l'Enseignement Moyen
Mairie de Diamnadio
Commission de Lutte contre la Corruption

Annexe 3 : Références

- Banque mondiale : *Développements récents et sources de financement du budget de l'État*.
Revue des dépenses publiques, Septembre 2006.
- Ecorys Research and Consulting, *Étude d'évaluation de la mise en œuvre des réformes
budgétaire et financières*, financé par la CE, 2006.
- DCEF – PNUD : *Coopération pour le développement* Ministère de l'Économie et des
Finances, Juillet 2003.
- Forum à Haute Niveau – Paris : *Déclaration de Paris*, Mars 2005.
- KfW : *L'harmonisation, l'alignement et l'efficacité de l'aide au Sénégal*, 2007.
- PNUD : *Bilan commun de pays*, Novembre 2005.
- PNUD : *Mécanismes de coordination – concertation des partenaires au développement mis en
place au Sénégal*, avril 2007.
- OCDE : *Lignes directrices CAD - Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, 2003.
- OCDE : *CAD Normes pour une évaluation de qualité*
- OCDE : *Documents d'orientation de l'évaluation de la Déclaration de Paris*, Avril 2007 :
Annex 1 - Structure de gestion pour l'évaluation de la DP
Annexe 2 - Mandat générique pour les évaluations au niveau des pays
Annexe 2a - Orientations relatives à la gestion des évaluations au niveau des pays
Annexe 10 - Consignes pour mises en correspondance des évaluations pays – agence
Annexe 11a - Gabarit de rapport d'évaluation au niveau pays
- NDIAYE A.: *Étude sur la comptabilisation de l'aide publique au développement*, DCEF –
Banque mondiale Octobre 2007
- MEF – PNUD : *Suivi des objectifs du millénaire pour le développement*, Rapport 2006
- MEF : *Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté : 2006 –
2010*, Octobre 2006

Annexe 4 : Tableaux statistiques (3 – 12)

Tableau 3- Degré de clarté des principes et objectifs de la Déclaration de Paris (DP) par parties prenantes

		Parties prenantes					
		Partenaires techniques et financiers		Gouvernement du Sénégal		Autres acteurs nationaux	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
De façon générale, quel est le degré de clarté des principes et des objectifs de la Déclaration de Paris?	Très claire	2	22.2%	3	23.1%	1	8.3%
	Claire	5	55.6%	8	61.5%	6	50.0%
	Plus ou moins claire	2	22.2%	0	.0%	2	16.7%
	Pas clair	0	.0%	0	.0%	1	8.3%
	Pas clair du tout	0	.0%	0	.0%	0	.0%
	Infos/connaissances insuffisantes	0	.0%	2	15.4%	2	16.7%
	Total	9		13		12	

Tableau 4 – Pertinence de la DP par parties prenantes

		Parties prenantes					
		Partenaires techniques et financiers		Gouvernement du Sénégal		Autres acteurs nationaux	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Les principes de la DP aident-ils à résoudre les problèmes d'efficacité de l'aide ?	Oui	3	30.0%	13	100.0%	5	45.5%
	Non	0	.0%	0	.0%	1	9.1%
	En partie	7	70.0%	0	.0%	4	36.4%
	Infos/connaissances insuffisantes	0	.0%	0	.0%	1	9.1%
	Total	10		13		11	

Tableau 5 -

La DP permet-elle de traiter les facteurs considérés comme critiques? (la DP est elle appropriée pour régler les problèmes de l'APD ?)

	Fréquence	%
Oui	10	76.9
Non	1	7.7
En partie	2	15.4
Total	13	100.0

Tableau 6 -

Avez-vous des réserves vis-à-vis par rapport à la pertinence de la Déclaration de Paris?

	Fréquence	Pourcentage
Oui	1	8.3
Non	11	91.7
Total	12	100.0

Tableau 7 – Degré de cohérence de la DP par parties prenantes

		Parties prenantes					
		Partenaires au développement		Gouvernement du Sénégal		Autres acteurs nationaux	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Quel est le degré de cohérence entre les engagements et les indicateurs, et/ou leurs conséquences?	Très cohérent	1	12.5%	3	23.1%	1	8.3%
	Cohérent	5	62.5%	3	23.1%	5	41.7%
	Très cohérent	2	25.0%	0	.0%	3	25.0%
	Pas cohérent	0	.0%	0	.0%	1	8.3%
	Pas cohérent du tout	0	.0%	0	.0%	0	.0%
	Infos/connaissances insuffisantes	0	.0%	7	53.8%	2	16.7%
	Total	8		13		12	

Tableau 8 – Degré d'engagement envers la DP par parties prenantes

		Parties prenantes					
		Partenaires techniques et financiers		Gouvernement du Sénégal		Autres Acteurs nationaux	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
En général, quel est le degré d'engagement de votre organisation dans la mise en œuvre de la DP?	Très engagé	4	40.0%	2	15.4%	1	8.3%
	Engagé	4	40.0%	8	61.5%	3	25.0%
	Plus ou moins engagé	0	.0%	0	.0%	6	50.0%
	Pas engagé	0	.0%	0	.0%	0	.0%
	Pas engagé du tout	0	.0%	0	.0%	0	.0%
	Infos/connaissances insuffisantes	0	.0%	3	23.1%	1	8.3%
	Non réponse	2	20.0%	0	.0%	1	8.3%
	Total	10		13		12	

Tableau 9 – Niveau des capacités organisationnelles pour la mise en oeuvre de la DP

		Parties prenantes					
		Partenaires techniques et financiers		Gouvernement du Sénégal		Autres Acteurs nationaux	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Quel est le niveau de vos capacités organisationnelles pour mettre en œuvre la DP?	Très engagé	2	20.0%	1	7.7%	2	16.7%
	Engagé	5	50.0%	3	23.1%	4	33.3%
	Plus ou moins engagé	0	.0%	0	.0%	3	25.0%
	Pas engagé	0	.0%	0	.0%	0	.0%
	Pas engagé du tout	0	.0%	0	.0%	0	.0%
	Infos/connaissances insuffisantes	0	.0%	5	38.5%	1	8.3%
	Non réponse	3	30.0%	4	30.8%	2	16.7%
	Total	10		13		12	

Tableau 10 – Niveau des capacités du gouvernement pour la mise en oeuvre de la DP

		Parties prenantes					
		Partenaires techniques et financiers		Gouvernement Du Sénégal		Autres acteurs nationaux	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Évaluer le niveau des capacités du gouvernement pour mettre en œuvre la DP?	Très engagé	1	12.5%	1	7.7%	1	9.1%
	Engagé	3	37.5%	5	38.5%	4	36.4%
	Plus ou moins engagé	4	50.0%	1	7.7%	6	54.5%
	Pas engagé	0	.0%	0	.0%	0	.0%
	Pas engagé du tout	0	.0%	0	.0%	0	.0%
	Infos/connaissances insuffisantes	0	.0%	6	46.2%	0	.0%
	Total	8		13		11	

Tableau 11- Degré d'engagement du ministère de l'Économie et des Finances

		Parties prenantes					
		Partenaires techniques et financiers		Gouvernement du Sénégal		Autres Acteurs nationaux	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
En général, quel est le degré d'engagement du ministère de l'Économie et des Finances du GdS dans la mise en œuvre de la DP?	Très engagé	1	10.0%	6	46.2%	3	25.0%
	Engagé	3	30.0%	3	23.1%	2	16.7%
	Plus ou moins engagé	2	20.0%	0	.0%	4	33.3%
	Pas engagé	0	.0%	0	.0%	0	.0%
	Pas engagé du tout	0	.0%	0	.0%	0	.0%
	Infos/connaissances insuffisantes	1	10.0%	4	30.8%	2	16.7%
	Non-réponse	3	30.0%	0	.0%	1	8.3%
	Total	10		13		12	

Tableau 12 – Degré d'engagement des ministères sectoriels du gouvernement

		Parties prenantes					
		Partenaires techniques et financiers		Gouvernement du Sénégal		Autres acteurs nationaux	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
En général, quel est le degré d'engagement des ministères sectoriels du gouvernement dans la mise en œuvre de la DP?	Très engagé	1	10.0%	1	7.7%	1	8.3%
	Engagé	0	.0%	5	38.5%	2	16.7%
	Plus ou moins engagé	5	50.0%	3	23.1%	6	50.0%
	Pas engagé	1	10.0%	0	.0%	0	.0%
	Pas engagé du tout	0	.0%	0	.0%	0	.0%
	Infos/connaissances insuffisantes	0	.0%	4	30.8%	2	16.7%
	Non-réponse	3	30.0%	0	.0%	1	8.3%
	Total	10		13		12	

Annexe 5 : Questionnaires - Guide d'entretien

Questionnaire d'auto-évaluation/Guide d'entretien à l'intention des partenaires techniques et financiers dans la cadre de l'évaluation de la Déclaration de Paris au Sénégal

Nom du répondant :

Position :

Organisation :

Titre de l'intervention au développement (si applicable) :

Date :

Nom du consultant d'évaluation :

L'évaluation de la Déclaration de Paris au Sénégal : améliorer l'efficacité de l'aide

La tendance à la baisse de l'APD au niveau mondial et son faible impact sur le développement ont conduit la communauté internationale à s'interroger sérieusement sur l'efficacité de l'aide. Décidée à atteindre les cibles de réduction de la pauvreté, notamment depuis les Objectifs du millénaire, la communauté internationale a adopté la Déclaration de Paris (DP) lors du 2ème Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide en mars 2005. Les partenaires au développement et les pays partenaires se sont ainsi engagés à aller de l'avant avec les programme d'harmonisation et d'alignement et ont convenu de pratiquer une gestion par résultats et de se tenir mutuellement responsables.

L'évaluation à l'échelle internationale de la mise en œuvre de la DP est un engagement inscrits dans la DP. Sa première phase se déroulera dans dix agences de développement bilatérales et multilatérales et dix pays partenaires bénéficiaires de l'aide, sur la base d'une auto-sélection. Le Sénégal s'est proposé volontaire pour, entre autres, renforcer le dialogue entre les partenaires au développement, le gouvernement et les autres acteurs nationaux et actualiser son Plan d'action sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide. Le Sénégal prévoit ainsi apporter des contributions concrètes au 3ème Forum de haut niveau prévu à Accra les 2 au 4 septembre 2008 et partager les enseignements constatés.

L'évaluation de la DP au Sénégal complétera le suivi des enquêtes faites en 2006 sur l'engagement des parties prenantes envers les 12 indicateurs et soulèvera d'autres questions fondamentales afin de tenter de comprendre pourquoi certains changements se produisent et d'autres non. L'évaluation questionnera si les partenaires au développement et les gouvernements des pays font réellement ce à quoi ils se sont engagés et sinon, pourquoi. L'exercice permettra également d'identifier les meilleures pratiques en matière de comportement des pays et des partenaires au développement pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Ce questionnaire a pour objet de recueillir vos impressions et votre opinion concernant le comportement des parties prenantes dans l'aide au développement au Sénégal par rapport à la réalisation des engagements de la Déclaration de Paris.

Nous vous remercions vivement de votre participation.

Première partie : Utilité de la Déclaration de Paris

Dans cette partie du questionnaire, il est question d'examiner la clarté, la pertinence et la cohérence des engagements et des indicateurs de la Déclaration de Paris en vue d'améliorer la mise en œuvre et le suivi.

Critère 1 : Clarté

1) Quelle est votre appréciation des engagements de la DP?

Veuillez donner des exemples illustrant votre réponse :

2) Quelle est votre appréciation de la clarté des douze indicateurs de la DP?

Répondre pour chaque indicateur	Très claire	Claire	Plus ou moins claire	Pas claire	Pas claire du tout	Infos / connaissances insuffisantes
1 Stratégies de développement opérationnels	☐	☐	☐	☐	☐	☐
2a Qualité des systèmes budgétaires et financiers	☐	☐	☐	☐	☐	☐
2b Qualité des systèmes de passation de marchés	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3 Volume d'aide comptabilisé dans le budget national	☐	☐	☐	☐	☐	☐
4 Volume d'assistance technique coordonné avec les programmes nationaux	☐	☐	☐	☐	☐	☐
5 Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐
6 Nombre d'UGP parallèles aux structures nationales	☐	☐	☐	☐	☐	☐
7 Prévisibilité de l'aide pour le secteur public	☐	☐	☐	☐	☐	☐
8 Pourcentage de l'aide consentie non liée	☐	☐	☐	☐	☐	☐
9 Volume d'aide fournie par approche-programme	☐	☐	☐	☐	☐	☐
10a Pourcentage de missions coordonnées des partenaires au développement	☐	☐	☐	☐	☐	☐
10b Pourcentage des travaux analytiques effectués conjointement	☐	☐	☐	☐	☐	☐
11 Établissement d'un cadre d'évaluation des performances par le pays partenaire	☐	☐	☐	☐	☐	☐
12 Évaluation mutuelle des engagements au niveau national	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veuillez donner des explications illustrant votre réponse :

- 3) Lors de l'Enquête 2006, perceviez-vous aussi clairement ce qu'était la DP, ses indicateurs ainsi que leur utilité ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

- 4) Si des démarches de clarification se sont avérées nécessaires, à quels accords sont parvenus les parties prenantes, ex. : politique de l'aide extérieure- plan d'action sur l'efficacité de l'aide, accord-cadre sur les appuis budgétaires?

Veillez identifier le titre et type d'accord :

Ces accords sont-ils satisfaisants ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse incluant des leçons apprises :

- 5) Quel est le degré de clarté en général des principes et des objectifs de la Déclaration de Paris?

Très claire	Claire	Plus ou moins claire	Pas claire	Pas claire du tout	Infos/connaissances insuffisantes
☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 6) Pensez-vous que les autres parties prenantes (le gouvernement et la société civile) partagent la même perception que vous de la clarté de la DP et de ses douze indicateurs ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

Critère 2 : Pertinence

7) Les principes de la DP aident-ils à résoudre les problèmes d'efficacité de l'aide ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Si oui ou en partie, veuillez identifier lesquels et pourquoi :

8) La DP permet-elle de traiter les facteurs considérés comme critiques?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Si oui en partie, veuillez identifier lesquels et pourquoi :

9) Avez-vous fait des études ou recherches à l'interne sur la pertinence de la DP ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Si ou en partie, veuillez les identifier :

10) Les engagements et les indicateurs de la DP sont-ils conformes à l'architecture d'aide dans votre secteur?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veuillez donner des explications illustrant votre réponse :

11) Quel est le degré de pertinence des objectifs de la DP pour vous dans le contexte du Sénégal? Tenir compte des efforts et du rôle du GdS et d'autres partenaires au développement en répondant à cette question.

<i>Très pertinent</i>	<i>Pertinent</i>	<i>Plus ou moins pertinent</i>	<i>Pas pertinent</i>	<i>Pas pertinent du tout</i>	<i>Infos/connaissances insuffisantes</i>
☐	☐	☐	☐	☐	☐

12) Pensez-vous que les autres parties prenantes partagent la même perception que vous de la pertinence de la DP et de ses douze indicateurs ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veuillez donner des explications illustrant vos réponses :

Critère 3 : Cohérence

13) Y a-t-il des éléments de la DP qui vous semblent incohérents?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Si oui, veuillez identifier lesquels :

14) Quel est le degré de cohérence entre les engagements et les indicateurs, et/ou leurs conséquences?

<i>Très cohérent</i>	<i>Cohérent</i>	<i>Plus ou moins cohérent</i>	<i>Pas cohérent</i>	<i>Pas cohérent du tout</i>	<i>Infos/connaissances insuffisantes</i>
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veuillez donner des explications illustrant votre réponse :

- 15) Pensez-vous que les autres parties prenantes partagent la même perception que vous de la cohérence de la DP et de ses douze indicateurs ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veuillez donner des explications illustrant votre réponse :

Deuxième partie : Évaluation du comportement des partenaires au développement

Dans cette partie du questionnaire, il est question du comportement des partenaires au développement en matière de partenariat avec les parties prenantes nationales en termes des engagements, du développement des capacités et des incitatifs en vue de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris.

Critère 1 : Engagement

- 1) Avez-vous reçu les directives du siège social qui vous ont préparés aux changements de comportement requis par la DP?

Veuillez donner des exemples :

- 2) Y'a-t-il convergence ou divergences de vue entre les administrations centrales et les bureaux locaux des partenaires du développement sur la signification et la mise en œuvre de la DP?

Veuillez donner des exemples :

L'appropriation : la façon dont les partenaires au développement favorisent l'appropriation

- 3) Qu'est-ce qui a changé au niveau du dialogue politique et de l'interaction avec le GdS depuis 2005 (tables consultatif, tables ronde thématique, etc.) ? Quelles sont les conséquences?

Veuillez donner des exemples :

- 4) Y a-t-il un acteur particulier avec lequel vous concentrez vos efforts pour promouvoir l'appropriation par l'entremise des activités de développement des capacités?

Développement des capacités des institutions publiques au niveau national	☐
Développement des capacités des institutions publiques au niveau local	☐
Développement des capacités des ONG nationales et regroupements communautaire	☐
Développement des capacités du secteur privé	☐

Veillez donner des exemples :

- 5) À quels obstacles êtes-vous confrontés à promouvoir l'appropriation ? Quelle est votre responsabilité? Celle de vos partenaires pays?

Veillez donner des exemples :

- 6) Quel est l'impact de la mise en œuvre du principe d'appropriation sur vos coûts de transaction ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez expliquer pourquoi :

- 7) Avez-vous des leçons apprises dans ce domaine?

Veillez inscrire les leçons apprises :

L'alignement : la façon dont les systèmes et procédures du pays partenaires sont utilisées

- 8) Comment avez-vous adapté vos systèmes et procédures pour faire reposer votre soutien sur les stratégies nationales?

Veillez donner des exemples :

9) De quelle façon supportez-vous le pays partenaires pour améliorer leurs systèmes ?

Veillez donner des exemples :

10) Quels obstacles rencontrez-vous pour vous aligner sur les systèmes nationaux en regard des indicateurs ci-dessous? Quelle est votre responsabilité? Celle de vos partenaires pays?

La remise de l'information à jour sur les planifications des déboursés de l'aide dans le budget national? (indicateur 3)	☐
Le programme d'assistance technique pour renforcer les capacités du GdS et des autres acteurs nationaux? (indicateur 4)	☐
La présence de structures parallèles ou intégrées ? (indicateur 6)	☐
Les versements des déboursés au budget de façon prévisible pour le gouvernement? (indicateur 7)	☐
Autre :	☐

Veillez donner des exemples :

11) Quel est l'impact de la mise en œuvre de l'alignement sur vos coûts de transaction ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez expliquer pourquoi :

12) Avez-vous des leçons apprises dans ce domaine?

Veillez inscrire les leçons apprises :

L'harmonisation: La façon dont les partenaires au développement mettent en place des dispositifs communs dans le pays partenaire

13) Quelles actions sont entreprises pour harmoniser vos procédures avec les autres partenaires au développement et les encourager à respecter leurs engagements de la DP?

Veillez donner des exemples :

- 14) Quels obstacles rencontrez-vous pour harmoniser vos procédures? Quelle est votre responsabilité? Celle de vos partenaires pays?

Par rapport à la mise en œuvre d'approche- programme (9)	☐
Par rapport à la tenue de missions et analyses conjointes? (10)	☐
Autre :	☐
Autre :	☐

Veillez donner des exemples :

- 15) Quel est l'impact de la mise en œuvre de l'alignement sur vos coûts de transaction ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez expliquer pourquoi :

- 16) Avez-vous des leçons apprises dans ce domaine?

Veillez inscrire les leçons apprises :

La gestion par résultats: la façon de gérer les ressources en vue d'obtenir des résultats

- 17) Quelles actions sont-elles entreprises pour vous assurer que les activités de développement soient liées aux résultats ?

Veillez donner des exemples :

- 18) Quels obstacles rencontrez-vous ? Quelle est votre responsabilité? Celle de vos partenaires pays?

Veillez donner des exemples :

19) Quel est l'impact du respect de ce principe sur vos coûts de transaction ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez expliquer pourquoi :

20) Avez-vous des leçons apprises dans ce domaine?

Veillez inscrire les leçons apprises :

La Responsabilité mutuelle: la façon dont les acteurs au développement sont responsables des résultats

21) Quelles initiatives avez-vous prises pour améliorer votre responsabilité et la transparence concernant l'évaluation mutuelle des progrès de la mise en œuvre des engagements pour améliorer l'efficacité de l'aide?

Veillez donner des exemples :

22) Quels obstacles rencontrez-vous pour améliorer cet engagement? Quelle est votre responsabilité? Celle de vos partenaires pays?

Veillez donner des exemples :

23) Quel est l'impact sur vos coûts de transaction ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez expliquer pourquoi :

24) Avez-vous des leçons apprises dans ce domaine?

Veillez inscrire les leçons apprises :

Conclusion : engagements de la DP et efficacité de l'aide

25) Quels obstacles sont les plus importants au respect de votre engagement de la DP? Quelle est votre responsabilité? Celle de vos partenaires pays?

Veillez identifier des exemples les plus importants :

26) Quel est l'impact global sur vos coûts de transaction ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

L'aide est-elle plus efficace?

Veillez expliquer votre réponse :

27) Quelles leçons apprises sont les plus importantes concernant la mise en œuvre de la DP?

Veillez identifier des leçons apprises les plus important :

28) En générale, quel est le degré d'engagement de votre organisation dans la mise en œuvre de la DP?

<i>Très engagé</i>	<i>Engagé</i>	<i>Plus ou moins engagé</i>	<i>Pas engagé</i>	<i>Pas engagé du tout</i>	<i>Infos/connaissances insuffisantes</i>
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Critère 2 : Capacités

29) Est-ce que la haute gestion a pris des initiatives ou autres actions pour signifier l'importance de la DP ?

Si oui, veuillez identifier lesquelles :

Si non, pourquoi :

30) Y a-t-il des outils d'information ou d'apprentissage créés pour orienter les bonnes pratiques de mise en œuvre?

Si oui, veuillez identifier lesquels :

Si non, pourquoi :

31) Avez-vous bénéficié d'aide, de formation afin de vous familiariser avec ses principes?

Si oui, veuillez identifier lesquels :

Si non, pourquoi :

32) Avez-vous les capacités pour mieux internaliser et mettre en œuvre la DP ?

Si oui, veuillez identifier lesquels :

Si non, quelles sont vos contraintes internes de capacités de mise en œuvre :

33) Quel est le niveau de vos capacités organisationnelles pour mettre en œuvre la DP?

<i>Très engagé</i>	<i>Engagé</i>	<i>Plus ou moins engagé</i>	<i>Pas engagé</i>	<i>Pas engagé du tout</i>	<i>Infos/connaissances insuffisantes</i>
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veuillez donner des explications illustrant votre réponse :

Critère 3 : Incitatifs

34) Quels sont vos systèmes d'incitatifs organisationnels et individuels?

Veuillez les identifier :

Ont-ils changé au cours des deux dernières années :

35) Quels critères de performance le département des ressources humaines utilise-il pour évaluer le personnel ?

Veuillez les identifier :

36) Influencent-ils les décisions de gestion de l'aide au développement vis-à-vis les initiatives d'harmonisation et d'alignement de l'aide ?

Si oui, veuillez identifier comment :

37) Y a-t-il un taux de roulement du personnel élevé, des pressions pour décaisser, un manque de temps et de ressources ?

Si oui, veuillez identifier les incidences sur la gestion de l'aide au développement vis-à-vis les initiatives d'harmonisation et d'alignement de l'aide :

38) Dans quelle mesure vos systèmes d'incitatifs permettent-ils de motiver le personnel pour réaliser les engagements de la DP?

Très motivant	Motivant	Plus ou moins motivant	Pas motivant	Pas motivant du tout	Infos/connaissances insuffisantes
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Troisième partie : Évaluation du comportement du gouvernement du pays partenaire

Dans cette partie du questionnaire, il est question du comportement des instances gouvernementales du Sénégal en matière de partenariat avec les autres parties prenantes en termes de l'engagement, du développement des capacités et des incitatifs en vue de ?

Critère 1 : Engagement

L'appropriation

1) le pays partenaire s'approprie-t-il son développement ?

2) Encercler les lettres correspondantes aux énoncés qui s'appliquent :

- Le Sénégal tient le 1^{er} rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies nationales.
- Les objectifs nationaux de la politique de développement et d'aide contenus dans le DSRP traduisent une véritable volonté politique en ce qui a trait à un engagement fort du gouvernement.
- Le Sénégal assure la conduite de la coordination de l'aide.
- Le Sénégal donne place à la consultation nationale.
- L'appropriation est partagée par tous : société civile, groupes marginalisés et autres entités nationales.

3) À quels obstacles est confronté le gouvernement envers cet engagement?

4) Pensez-vous que l'impact de la mise en œuvre du principe d'appropriation met une pression sur les coûts de transaction du gouvernement ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

L'alignement

5) Le pays partenaire renforce-t-il ses capacités et ses systèmes nationaux?

6) Quelle est l'impact de la mise en œuvre de l'alignement sur les coûts de transaction pour le gouvernement ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

L'harmonisation

7) Le pays partenaire favorise-t-il l'harmonisation ?

8) Avez-vous eu des avis clairs sur les avantages comparatifs des partenaires au développement afin de rendre vos actions complémentaires ?

9) La mise en œuvre de l'alignement a-t-elle des effets sur les coûts de transaction du gouvernement ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez expliquer pourquoi :

Gestion axée sur les résultats

10) Le gouvernement a-t-il adopté la gestion axée sur les résultats?

11) Quels obstacles freinent le gouvernement à pratiquer la GAR ?

Veillez donner des exemples :

12) Quel est l'impact sur les coûts de transaction du pays partenaire ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez expliquer pourquoi :

Responsabilité mutuelle: responsabilité du pays partenaire

13) Quelles initiatives le gouvernement a-t-il prises pour améliorer sa responsabilité et la transparence concernant l'utilisation des ressources affectées au développement?

Veillez donner des exemples :

14) Quels obstacles rencontre-t-il pour améliorer cet engagement?

Veillez donner des exemples :

15) Y a-t-il un impact sur ses coûts de transaction ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Engagement de la DP et efficacité de l'aide

16) Quels obstacles sont les plus importants pour le pays partenaire au respect de son engagement de la DP?

Veillez identifier des exemples les plus importants :

17) Quel est l'impact global sur ses coûts de transaction ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

L'aide est-elle plus efficace ? Veuillez expliquer pourquoi :

18) Quelles leçons avez-vous apprises concernant la mise en œuvre de la DP avec le pays partenaires ?

Veuillez identifier des leçons apprises les plus importantes :

19) En général, quel est le degré d'engagement du ministère de l'Économie et des Finances du GdS dans la mise en œuvre de la DP?

Très engagé	Engagé	Plus ou moins engagé	Pas engagé	Pas engagé du tout	Infos/connaissances insuffisantes
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veuillez donner des explications illustrant votre réponse :

20) En général, quel est le degré d'engagement des ministères sectorielles du GdS dans la mise en œuvre de la DP?

Très engagé	Engagé	Plus ou moins engagé	Pas engagé	Pas engagé du tout	Infos/connaissances insuffisantes
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Critère 2 : Capacités

21) Le gouvernement a-t-il les capacités nécessaires pour communiquer la DP et y adhérer ?

Si non, quels sont les problèmes de capacités :

22) La prise en charge du développement a-t-elle donné lieu à un changement du gouvernement dans ses rapports avec vous et les autres acteurs nationaux?

Si oui, veuillez identifier comment :

23) Y a-t-il souvent des divergences de vues avec le gouvernement concernant les stratégies? comment se règlent-elles ?

Donnez un exemple :

24) Quel est le niveau des capacités du gouvernement pour mettre en œuvre la DP?

Très engagé	Engagé	Plus ou moins engagé	Pas engagé	Pas engagé du tout	Infos/connaissances insuffisantes
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Critère 3 : Incitatifs

- 25) Les systèmes d'incitation influencent-ils les agents du pays partenaire pour réaliser les politiques nationales de développement et d'aide ou les initiatives d'appropriation de l'aide ?

- 26) L'application de l'approche programme a-t-elle entraîné des effets défavorables ?

- 27) La suppression ou la limitation des unités parallèles a-t-il eu des effets défavorables au niveau des systèmes d'incitation ?

Questionnaire d'auto-évaluation/Guide d'entretien à l'intention du pays partenaire dans la cadre de l'évaluation de la Déclaration de Paris au Sénégal

Nom du répondant :

Position :

Organisation :

Titre de l'intervention au développement (si applicable) :

Date :

Nom du consultant d'évaluation :

L'évaluation de la Déclaration de Paris au Sénégal : pour améliorer l'efficacité de l'aide

La tendance à la baisse de l'APD au niveau mondial et son faible impact sur le développement ont conduit la communauté internationale à s'interroger sérieusement sur l'efficacité de l'aide. Décidée à atteindre les cibles de réduction de la pauvreté, notamment depuis les Objectifs du millénaire, la communauté internationale a adopté la Déclaration de Paris (DP) lors du 2ème Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide en mars 2005. Les partenaires au développement et les pays partenaires se sont ainsi engagés à aller de l'avant avec les programme d'harmonisation et d'alignement et ont convenu de pratiquer une gestion par résultats et de se tenir mutuellement responsables.

L'évaluation à l'échelle internationale de la mise en œuvre de la DP est un engagement inscrits dans la DP. Sa première phase se déroulera dans dix agences de développement bilatérales et multilatérales et dix pays partenaires bénéficiaires de l'aide, sur la base d'une auto-sélection. Le Sénégal s'est proposé volontaire pour, entre autres, renforcer le dialogue entre les partenaires au développement, le gouvernement et les autres acteurs nationaux et actualiser son Plan d'action sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide. Le Sénégal prévoit ainsi apporter des contributions concrètes au 3ème Forum de haut niveau prévu à Accra les 2 au 4 septembre 2008 et partager les enseignements constatés.

L'évaluation de la DP au Sénégal complétera le suivi des enquêtes faites en 2006 sur l'engagements des parties prenantes envers les 12 indicateurs et soulèvera d'autres questions fondamentales afin de tenter de comprendre pourquoi certains changements se produisent et d'autres non. L'évaluation questionnera si les partenaires au développement et les gouvernements des pays font réellement ce à quoi ils se sont engagés et sinon, pourquoi. L'exercice permettra également d'identifier les meilleures pratiques en matière de comportement des pays et des partenaires au développement pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Ce questionnaire a pour objet de recueillir vos impressions et votre opinion concernant le comportement des parties prenantes dans l'aide au développement au Sénégal par rapport à la réalisation des engagements de la Déclaration de Paris.

Nous vous remercions vivement de votre participation.

Première partie : Utilité de la Déclaration de Paris

Dans cette partie du questionnaire, il est question d'examiner la clarté, la pertinence et la cohérence des engagements et des indicateurs de la Déclaration de Paris en vue d'améliorer la mise en œuvre et le suivi.

Critère 1 : Clarté

1) Quelle est votre appréciation des engagements de la DP?

Veuillez donner des exemples illustrant vos réponses :

4) Quelle est votre appréciation de la clarté des douze indicateurs de la DP?

Répondre pour chaque indicateur	Très claire	Claire	Plus ou moins claire	Pas claire	Pas claire du tout	Infos / connaissances insuffisantes
1 Stratégies de développement opérationnels	☐	☐	☐	☐	☐	☐
2a Qualité des systèmes budgétaires et financiers	☐	☐	☐	☐	☐	☐
2b Qualité des systèmes de passation de marchés	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3 Volume d'aide comptabilisé dans le budget national	☐	☐	☐	☐	☐	☐
4 Volume d'assistance technique coordonné avec les programmes nationaux	☐	☐	☐	☐	☐	☐
5 Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐
6 Nombre d'UGP parallèles aux structures nationales	☐	☐	☐	☐	☐	☐
7 Prévisibilité de l'aide pour le secteur public	☐	☐	☐	☐	☐	☐
8 Pourcentage de l'aide consentie non liée	☐	☐	☐	☐	☐	☐
9 Volume d'aide fournie par approche-programme	☐	☐	☐	☐	☐	☐
10a Pourcentage de missions coordonnées des partenaires au développement	☐	☐	☐	☐	☐	☐
10b Pourcentage des travaux analytiques effectués conjointement	☐	☐	☐	☐	☐	☐
11 Établissement d'un cadre d'évaluation des performances par le pays partenaire	☐	☐	☐	☐	☐	☐
12 Évaluation mutuelle des engagements au niveau national	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veuillez donner des explications illustrant vos réponses :

- 3) Lors de l'Enquête 2006, perceviez-vous aussi clairement ce qu'était la DP, ses indicateurs ainsi que leur utilité ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

- 4) Si des démarches de clarification se sont avérées nécessaires, à quels accords sont parvenus les parties prenantes, ex. : politique de l'aide extérieure- plan d'action sur l'efficacité de l'aide, accord-cadre sur les appuis budgétaires ?

Veillez identifier le titre et type d'accord :

Ces accords sont-ils satisfaisants ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse incluant des leçons apprises :

- 5) Quel est le degré de clarté en général des principes et des objectifs de la Déclaration de Paris?

Très claire	Claire	Plus ou moins claire	Pas claire	Pas claire du tout	Infos/connaissances insuffisantes
☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 6) Pensez-vous que les autres parties prenantes (bailleurs de fonds et société civile) partagent la même perception que vous de la clarté de la DP et de ses douze indicateurs ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

Critère 2 : Pertinence

1) Les principes de la DP aident-ils à résoudre les problèmes d'efficacité de l'aide ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Si oui ou en partie, veuillez identifier lesquels et pourquoi :

2) La DP permet-elle de traiter les facteurs considérés comme critiques? (la DP est elle appropriée pour régler les problèmes de l'APD ?)

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Si oui en partie, veuillez identifier lesquels et pourquoi :

3) Avez-vous fait des études ou recherches à l'interne sur la pertinence de la DP au Sénégal?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

4) Les engagements et les indicateurs de la DP sont-ils conformes à l'architecture d'aide dans votre secteur?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veuillez donner des explications illustrant votre réponse :

5) Quel est le degré de pertinence des objectifs de la DP pour vous dans le contexte du Sénégal? Tenir compte des efforts et du rôle du Gouvt et d'autres partenaires au développement en répondant à cette question.

Très pertinent	Pertinent	Plus ou moins pertinent	Pas pertinent	Pas pertinent du tout	Infos/connaissances insuffisantes
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

- 6) Pensez-vous que les autres parties prenantes partagent la même perception que vous de la pertinence de la DP et de ses douze indicateurs ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

Critère 3 : Cohérence

- 1) Y a-t-il des éléments de la DP qui vous semblent incohérents ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Si oui, veuillez identifier lesquels :

- 2) Quel est le degré de cohérence entre les engagements et les indicateurs, et/ou leurs conséquences ?

<i>Très cohérent</i>	<i>Cohérent</i>	<i>Plus ou moins cohérent</i>	<i>Pas cohérent</i>	<i>Pas cohérent du tout</i>	<i>Infos/connaissances insuffisantes</i>
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

- 3) Pensez-vous que les autres parties prenantes partagent la même perception que vous de la cohérence de la DP et de ses douze indicateurs ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

Deuxième partie : Évaluation du comportement du pays partenaire

Dans cette partie du questionnaire, il est question du comportement des instances gouvernementales du Sénégal en matière de partenariat avec les autres parties prenantes en termes de l'engagement, du développement des capacités et des incitatifs en vue de ?

Critère 1 : Engagement

Appropriation : la façon dont le pays partenaire s'approprie son développement

- 1) Tenez-vous le 1^{er} rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies nationales ?

Veillez donner des exemples :

- 2) Les objectifs nationaux de la politique de développement et d'aide contenus dans le DSRP traduisent-ils une véritable volonté politique en ce qui a trait à un engagement fort du gouvernement ?

Veillez identifier lesquels en particuliers :

- 3) Avez-vous élaboré un CDMT? Le lien est-il clair avec les plans d'investissement triennal?

Veillez donner des exemples :

- 4) Assurez-vous la conduite de la coordination de l'aide ?

Veillez donner des exemples :

- 5) Quelle place est donnée à la consultation nationale ? L'appropriation est-elle partagée par tous : société civile, groupes marginalisés et autres entités nationales?

Veillez donner des exemples :

- 6) À quels obstacles êtes-vous confrontés envers cet engagement? Quel est votre responsabilité? Celle de vos partenaires au développement ?

Veillez donner des exemples :

- 7) Quel est l'impact de la mise en œuvre du principe d'appropriation sur vos coûts de transaction ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez expliquer pourquoi :

8) Avez-vous des leçons apprises?

Veillez inscrire les leçons apprises :

L'alignement : la façon dont le pays partenaire renforce les capacités et les systèmes et procédures

9) Quelles actions avez-vous prises pour renforcer les capacités et les systèmes nationaux pour la gestion de l'aide ?

Veillez donner des exemples :

10) Quels obstacles rencontrez vous pour favoriser l'alignement sur les systèmes nationaux au regard des indicateurs ci-dessous ? Quel est votre responsabilité? Celle de vos partenaires au développement ?

La mise en place d'un meilleur système pour gérer l'information relative aux flux de l'aide (indicateur 3)	☐
Le réalisme des estimés d'exécution du budget (indicateur 3)	☐
La tenue d'un répertoire des dépenses des projets au Sénégal (indicateurs 3 et 7)	☐
La définition d'un programme national de renforcement des capacités (indicateur 4)	☐
La tenue d'un répertoire des programmes existants pour faciliter l'action coordonnée des partenaires au développement (indicateur 4)	☐
L'intégration des UGP (indicateur 6)	☐
Autre :	☐

Veillez expliquer :

11) Quel est l'impact de la mise en œuvre de l'alignement sur vos coûts de transaction ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez expliquer pourquoi :

12) Avez-vous des leçons apprises dans ce domaine?

Veillez inscrire les leçons apprises :

Harmonisation: La façon dont le pays partenaire contribue à l'harmonisation des actions des partenaires au développement

13) Quelles actions avez-vous entreprises pour encourager les partenaires au développement à harmoniser leurs procédures et à utiliser les dispositifs communs?

Veillez donner des exemples :

- 14) Fournissez-vous des avis clairs sur les avantages comparatifs des partenaires au développement afin de rendre leurs actions complémentaires ?

Veillez donner des exemples :

- 15) Quels obstacles empêchent l'alignement sur les systèmes nationaux ? Quel est votre responsabilité ? Celle de vos partenaires au développement ?

Quant à la réforme des systèmes financiers et de passation de marché (indicateurs 2&9)	☐
Quant à l'incidence de missions multiples ? (indicateur10)	☐
Autre :	☐
Autre :	☐

Veillez donner des exemples :

- 16) Quel est l'impact de la mise en œuvre de l'alignement sur vos coûts de transaction ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez expliquer pourquoi :

- 17) Avez-vous des leçons apprises dans ce domaine?

Veillez inscrire les leçons apprises :

Gestion par résultats: la façon de gérer les ressources en vue d'obtenir des résultats

- 18) Vous assurez-vous de raccorder plus étroitement les stratégies de développement sur un cycle budgétaire sur une base annuelle et pluriannuelle?

Veillez donner des exemples :

- 19) Avez-vous mis en place une gestion axée sur les résultats? Par exemple en mettant en place des cadres d'évaluation orientés vers les résultats?

Veillez donner des exemples :

- 20) Quels obstacles rencontrez-vous ? Quel est votre responsabilité? Celle de vos partenaires au développement ?

Veillez donner des exemples :

- 21) Quel est l'impact du respect de ce principe sur vos coûts de transaction ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez expliquer pourquoi :

- 22) Avez-vous des leçons apprises dans ce domaine?

Veillez inscrire les leçons apprises :

Responsabilité mutuelle: la façon dont le pays partenaire est tenu responsable

- 23) Quelles initiatives avez-vous prises pour améliorer votre responsabilité et la transparence concernant l'utilisation des ressources affectées au développement?

Veillez donner des exemples :

- 24) Quels obstacles rencontrez-vous pour améliorer cet engagement? Quel est votre responsabilité? Celle de vos partenaires au développement ?

Veillez donner des exemples :

- 25) Quel est l'impact sur vos coûts de transaction ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez expliquer pourquoi :

- 26) Avez-vous des leçons apprises dans ce domaine?

Veillez inscrire les leçons apprises :

Engagement de la DP et efficacité de l'aide

- 27) Quels obstacles sont les plus importants au respect de votre engagement de la DP? Quel est votre responsabilité? Celle de vos partenaires au développement ?

Veuillez identifier des exemples les plus importants :

- 28) Quel est l'impact global sur vos coûts de transaction ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

L'aide est-elle plus efficace?

- 29) Quelles sont les leçons apprises concernant la mise en œuvre de la DP?

Veuillez inscrire les leçons apprises :

- 30) En général, quel est le degré d'engagement du ministère de l'Économie et des Finances du GdS dans la mise en œuvre de la DP?

Très engagé	Engagé	Plus ou moins engagé	Pas engagé	Pas engagé du tout	Infos/connaissances insuffisantes
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veuillez donner des explications illustrant votre réponse :

- 31) En général, quel est le degré d'engagement des ministères sectorielles du GdS dans la mise en œuvre de la DP?

Très engagé	Engagé	Plus ou moins engagé	Pas engagé	Pas engagé du tout	Infos/connaissances insuffisantes
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veuillez donner des explications illustrant votre réponse :

Critère 2 : Capacités

- 1) Avez-vous les capacités nécessaires pour communiquer la DP et y adhérer ?

Si non, quels sont les problèmes de capacités :

- 2) La prise en charge du développement a-t-elle donné lieu à un changement dans les rapports avec les partenaires au développement et les autres acteurs nationaux (société civile)?

Si oui, veuillez identifier comment :

- 3) Êtes-vous en mesure de tenir votre programmation nationale malgré la pression des partenaires au développement pour faire autrement ?

Si non, veuillez expliquer pourquoi :

- 4) En cas de désaccord avec les autres parties prenantes, comment les divergences se règlent-elles ?

Donnez un exemple :

- 5) Les partenaires de développement sont-ils à l'écoute de vos besoins ?

Si non, pourquoi :

- 6) Quel est le niveau de vos capacités organisationnelles pour mettre en œuvre la DP?

Très engagé	Engagé	Plus ou moins engagé	Pas engagé	Pas engagé du tout	Infos/connaissances insuffisantes
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veuillez donner des explications illustrant votre réponse :

Critère 3 : Incitatifs

- 1) Quels sont vos systèmes d'incitatifs organisationnels et individuels, e.x., : promotions, salaire, per diem, formation?

Veuillez les identifier :

Ont-ils changé au cours des deux dernières années :

- 2) Les systèmes d'incitation permettent-ils de motiver le personnel pour réaliser les engagements des politiques nationales de développement et d'aide ?

Si non, pourquoi :

- 3) Influencent-ils les décisions des agents vis-à-vis les initiatives d'appropriation de l'aide ?

Si oui, comment :

4) L'application de l'approche programme a-t-il entraîné des effets défavorables ?

Si oui, comment :

Y a-t-il des coûts de transaction plus élevée :

5) La suppression ou la limitation des unités parallèles a-t-il eu des effets défavorables au niveau des systèmes d'incitation ?

Si oui, comment :

Y a-t-il des coûts de transaction plus élevée :

6) Quels sont les problèmes au niveau de l'administration de la mise en œuvre de la DP chez les partenaires au développement ?

Si oui, comment :

7) Dans quelle mesure vos systèmes d'incitatifs permettent-ils de motiver le personnel pour réaliser les engagements de la DP?

Très motivant	Motivant	Plus ou moins motivant	Pas motivant	Pas motivant du tout	Infos/connaissances insuffisantes
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

Troisième partie : Évaluation du comportement des partenaires au développement

Dans cette partie du questionnaire, il est question du comportement des partenaires au développement en matière de partenariat avec les parties prenantes nationales en termes des engagements, du développement des capacités et des incitatifs en vue de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris.

Critère 1 : Engagement des partenaires au développement

1) **Appropriation** : les partenaires au développement favorisent-ils l'appropriation au Sénégal?

Veillez donner des exemples :

2) Qu'est-ce qui a changé du côté des partenaires au niveau du dialogue politique et de l'interaction avec le GdS depuis 2005 (tables consultatif, tables ronde thématique, etc.) ? Quelles sont les conséquences?

Veillez donner des exemples :

3) Les partenaires concentrent-ils leurs efforts sur un acteur particulier pour promouvoir l'appropriation ?

Développement des capacités des institutions publiques au niveau national	☐
Développement des capacités des institutions publiques au niveau local	☐
Développement des capacités des ONG nationales et regroupements communautaire	☐
Développement des capacités du secteur privé	☐

Veillez donner le nom des acteurs :

4) Quels obstacles freinent les partenaires pour promouvoir l'appropriation ?

Veillez donner des exemples :

5) Quel est l'impact de la mise en œuvre du principe d'appropriation sur les coûts de transaction du partenaire?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

6) **L'alignement** : les pays partenaires ont-ils adapté leurs systèmes et procédures pour favoriser l'alignement ?

7) Vous supportent-ils pour améliorer les systèmes ?

Veillez donner des exemples :

8) Quels obstacles rencontrent-ils pour s'aligner sur les systèmes nationaux ?

La remise de l'information à jour sur les planifications des déboursés de l'aide dans le budget national? (indicateur 3)	☐
Le programme d'assistance technique pour renforcer les capacités du GdS et des autres acteurs nationaux? (indicateur 4)	☐
La présence de structures parallèles ou intégrées ? (indicateur 6)	☐
Les versements des déboursés au budget de façon prévisible pour le gouvernement? (indicateur 7)	☐
Autre :	☐

Veillez donner des exemples :

9) L'impact de la mise en œuvre de l'alignement met-il une pression sur les coûts de transaction des partenaires?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

- 10) **Harmonisation:** les partenaires au développement harmonisent-ils leurs procédures avec celles du gouvernement ? oui ☐ non ☐

Veillez donner des exemples :

- 11) Quels obstacles les partenaires rencontrent-ils pour harmoniser leurs procédures avec celles du Gouvernement ?

Par rapport à la mise en œuvre d'approche- programme (indicateur 9)	☐
Par rapport à la tenue de missions et analyses conjointes? (indicateur 10)	☐

Veillez donner des exemples :

- 12) Quel est l'impact de la mise en œuvre de l'alignement sur les coûts de transaction des partenaires ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

- 13) **Gestion par résultats:** les partenaires appliquent-ils la gestion des ressources en vue d'obtenir des résultats ? oui ☐ non ☐

Veillez donner des exemples :

- 14) Quels obstacles rencontrent-ils ?

Veillez donner des exemples :

- 15) Quel est l'impact de du respect de ce principe sur les coûts de transaction des partenaires?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

- 16) **Responsabilité mutuelle:** quelles initiatives les partenaires ont-ils prises pour améliorer leur responsabilité et la transparence concernant l'évaluation mutuelle des progrès de la mise en œuvre des engagements pour améliorer l'efficacité de l'aide?

Veillez donner des exemples :

- 17) Quels obstacles rencontrent les partenaires pour améliorer cet engagement?

Veillez donner des exemples :

- 18) Quel est l'impact sur les coûts de transaction des partenaires?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Engagement de la DP et efficacité de l'aide

- 19) Quels obstacles pour les partenaires sont les plus importants au respect de leur engagement de la DP?

Veillez identifier des exemples les plus importants :

- 20) Quel est l'impact global des coûts de transaction pour les partenaires ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

L'aide est-elle plus efficace?

- 21) Quelles leçons avez-vous apprises concernant la mise en œuvre de la DP avec les partenaires ?

Veillez identifier des leçons apprises les plus importantes :

- 22) En général, quel est le degré d'engagement des partenaires dans la mise en œuvre de la DP?

Très engagé	Engagé	Plus ou moins engagé	Plutôt pas engagé	Pas de tout engagé	Infos/connaissances insuffisantes
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Critère 2 : Capacités

- 1) Le personnel des partenaires au développement semblent-il suffisant et bien formé ?

Expliquez:

- 2) Les partenaires au développement ont-ils les capacités pour mieux internaliser et mettre en œuvre la DP ?

- 3) Quel est le niveau des capacités organisationnelles des partenaires au développement pour mettre en œuvre la DP ?

<i>Très engagé</i>	<i>Engagé</i>	<i>Plus ou moins engagé</i>	<i>Pas engagé</i>	<i>Pas engagé du tout</i>	<i>Infos/connaissances insuffisantes</i>
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

Critère 3 : Incitatifs

- 1) Le personnel des partenaires au développement semblent-ils avoir de bons incitatifs pour réaliser les engagements de la DP ?

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

Questionnaire d'auto-évaluation/Guide d'entretien à l'intention des autres acteurs nationaux (société civile etc.) dans la cadre de l'évaluation de la Déclaration de Paris au Sénégal

Nom du répondant :

Position :

Organisation :

Titre de l'intervention au développement (si applicable) :

Date :

Nom du consultant d'évaluation :

L'évaluation de la Déclaration de Paris au Sénégal : pour améliorer l'efficacité de l'aide

La tendance à la baisse de l'APD au niveau mondial et son faible impact sur le développement ont conduit la communauté internationale à s'interroger sérieusement sur l'efficacité de l'aide. Décidée à atteindre les cibles de réduction de la pauvreté, notamment depuis les Objectifs du millénaire, la communauté internationale a adopté la Déclaration de Paris (DP) lors du 2ème Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide en mars 2005. Les partenaires au développement et les pays partenaires se sont ainsi engagés à aller de l'avant avec les programme d'harmonisation et d'alignement et ont convenu de pratiquer une gestion par résultats et de se tenir mutuellement responsables.

L'évaluation à l'échelle internationale de la mise en œuvre de la DP est un engagement inscrits dans la DP. Sa première phase se déroulera dans dix agences de développement bilatérales et multilatérales et dix pays partenaires bénéficiaires de l'aide, sur la base d'une auto-sélection. Le Sénégal s'est proposé volontaire pour, entre autres, renforcer le dialogue entre les partenaires au développement, le gouvernement et les autres acteurs nationaux et actualiser son Plan d'action sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide. Le Sénégal prévoit ainsi apporter des contributions concrètes au 3ème Forum de haut niveau prévu à Accra les 2 au 4 septembre 2008 et partager les enseignements constatés.

L'évaluation de la DP au Sénégal complétera le suivi des enquêtes faites en 2006 sur l'engagements des parties prenantes envers les 12 indicateurs et soulèvera d'autres questions fondamentales afin de tenter de comprendre pourquoi certains changements se produisent et d'autres non. L'évaluation questionnera si les partenaires au développement et les gouvernements des pays font réellement ce à quoi ils se sont engagés et sinon, pourquoi. L'exercice permettra également d'identifier les meilleures pratiques en matière de comportement des pays et des partenaires au développement pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Ce questionnaire a pour objet de recueillir vos impressions et votre opinion concernant le comportement des parties prenantes dans l'aide au développement au Sénégal par rapport à la réalisation des engagements de la Déclaration de Paris.

Nous vous remercions vivement de votre participation.

Première partie : Utilité de la Déclaration de Paris

Dans cette partie du questionnaire, il est question d'examiner la clarté, la pertinence et la cohérence de l'engagement et des indicateurs de la Déclaration de Paris en vue d'améliorer la mise en œuvre et le suivi.

Critère 1 : Clarté

1) Quelle est votre appréciation des engagements de la DP?

Veuillez donner des exemples illustrant vos réponses :

2) Quelle est votre appréciation de la clarté des douze indicateurs de la DP?

Répondre pour chaque indicateur	Très claire	Claire	Plus ou moins claire	Pas claire	Pas claire du tout	Infos / connaissances insuffisantes
1 Stratégies de développement opérationnels	☐	☐	☐	☐	☐	☐
2a Qualité des systèmes budgétaires et financiers	☐	☐	☐	☐	☐	☐
2b Qualité des systèmes de passation de marchés	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3 Volume d'aide comptabilisé dans le budget national	☐	☐	☐	☐	☐	☐
4 Volume d'assistance technique coordonné avec les programmes nationaux	☐	☐	☐	☐	☐	☐
5 Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	☐	☐	☐	☐	☐	☐
6 Nombre d'UGP parallèles aux structures nationales	☐	☐	☐	☐	☐	☐
7 Prévisibilité de l'aide pour le secteur public	☐	☐	☐	☐	☐	☐
8 Pourcentage de l'aide consentie non liée	☐	☐	☐	☐	☐	☐
9 Volume d'aide fournie par approche-programme	☐	☐	☐	☐	☐	☐
10a Pourcentage de missions coordonnées des partenaires au développement	☐	☐	☐	☐	☐	☐
10b Pourcentage des travaux analytiques effectués conjointement	☐	☐	☐	☐	☐	☐
11 Établissement d'un cadre d'évaluation des performances par le pays partenaire	☐	☐	☐	☐	☐	☐
12 Évaluation mutuelle des engagements au niveau national	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veuillez donner des explications illustrant vos réponses :

3.a) Avez – vous participé à l'enquête 2006 sur la DP

1. Oui 2. Non

3.b) Si non perceviez-vous aussi clairement ce qu'était la DP, ses indicateurs ainsi que leur utilité ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

4) Quels sont les accords auxquels sont parvenus les parties prenantes pour la mise en œuvre de la DP ?

Veillez identifier le titre et type d'accord :

Ces accords sont-ils satisfaisants ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse incluant des leçons apprises :

5) Quel est le degré de clarté en général des principes et des objectifs de la Déclaration de Paris?

Très claire	Claire	Plus ou moins claire	Pas claire	Pas claire du tout	Infos/connaissances insuffisantes
☐	☐	☐	☐	☐	☐

6) Pensez-vous que les autres parties prenantes(les partenaires au développement et le gouvernement du Sénégal) partagent la même perception que vous de la clarté de la DP et de ses douze indicateurs ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

Critère 2 : Pertinence

7) Les principes de la DP aident-ils à résoudre les problèmes d'efficacité de l'aide ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Si oui ou en partie, veuillez identifier lesquels et pourquoi :

8) La DP constitue-t-elle un instrument approprié pour résoudre le problème d'efficacité de l'aide ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Si oui en partie, veuillez identifier lesquels et pourquoi :

9) Avez-vous fait des études ou recherches internes sur la pertinence de la DP pour le Sénégal?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Si oui en partie, veuillez les identifier :

10) Les engagements et les indicateurs de la DP sont-ils conformes à l'architecture d'aide dans votre secteur?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veuillez donner des explications illustrant votre réponse :

11) Quel est le degré de pertinence des objectifs de la DP pour vous dans le contexte du Sénégal? Tenir compte des efforts et du rôle du Gouv^t et d'autres partenaires au développement en répondant à cette question.

<i>Très pertinent</i>	<i>Pertinent</i>	<i>Plus ou moins pertinent</i>	<i>Pas pertinent</i>	<i>Pas pertinent du tout</i>	<i>Infos/connaissances insuffisantes</i>
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

- 12) Pensez-vous que les partenaires au développement et le gouvernement du Sénégal partagent la même perception que vous de la pertinence de la DP et de ses douze indicateurs ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

Critère 3 : Cohérence

- 13) Y a-t-il des éléments de la DP qui vous semblent incohérents?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Si oui, veuillez identifier lesquels :

- 14) Quel est le degré de cohérence entre les engagements et les indicateurs, et/ou leurs conséquences?

<i>Très cohérent</i>	<i>Cohérent</i>	<i>Plus ou moins cohérent</i>	<i>Pas cohérent</i>	<i>Pas cohérent du tout</i>	<i>Infos/connaissances insuffisantes</i>
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

- 15) Pensez-vous que les partenaires au développement et le gouvernement du Sénégal partagent la même perception que vous de la cohérence de la DP et de ses douze indicateurs ?

Oui	☐
Non	☐
En partie	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

Veuillez donner des explications illustrant votre réponse :

Deuxième partie : Évaluation du comportement des partenaires au développement

Dans cette partie du questionnaire, il est question du comportement des partenaires au développement en matière de partenariat avec les parties prenantes nationales en termes des engagements, du développement des capacités et des incitatifs en vue de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris.

Critère 1 : Engagement

- 1) Avez-vous reçu des informations provenant des partenaires sur les changements de comportement requis par la DP?

- 2) Le comportement des partenaires est-il de nature à favoriser la mise en œuvre de la DP?

Appropriation : la façon dont les partenaires favorisent l'appropriation

- 3) Qu'est-ce qui a changé du côté des partenaires au niveau du dialogue politique et de l'interaction avec les autres acteurs nationaux depuis 2005 (tables consultatif, tables ronde thématique, etc.) ? Quelles sont les conséquences?

Veuillez donner des exemples :

- 4) Est-ce que les partenaires favorisent l'appropriation à travers le renforcement des capacités institutionnelles et techniques ?

Développement des capacités des institutions publiques au niveau national

☐

Développement des capacités des institutions publiques au niveau local	☐
Développement des capacités des ONG nationales et regroupements communautaire	☐
Développement des capacités du secteur privé	☐

5) À quels obstacles sont confrontés les partenaires pour promouvoir l'appropriation ?

Veillez donner des exemples :

L'alignement : la façon dont les systèmes et procédures du pays partenaires sont utilisées

6) Comment les partenaires ont-ils adapté leurs systèmes et procédures pour faire reposer leur soutien sur les stratégies nationales?

Veillez donner des exemples :

7) Quels sont les obstacles que les partenaires rencontrent pour s'aligner sur les systèmes nationaux ?

Veillez donner des exemples :

8) **Harmonisation:** les partenaires au développement mettent-ils en place des dispositifs communs dans le pays partenaire ?

1. Oui 2. Non

Veillez donner des exemples :

9) Bénéficiez – vous de dispositifs communs mis en place par les partenaires au développement ?
1. Oui 2. Non

10) Quels obstacles les partenaires rencontrent-ils pour harmoniser leurs procédures ?

Par rapport à la mise en œuvre d'approche- programme (9)	☐
Par rapport à la tenue de missions et analyses conjointes? (10)	☐
Autre :	☐
Autre :	☐

11) **Gestion par résultats:** les partenaires au développement gèrent-ils les ressources en vue d'obtenir des résultats? Cela a-t-il une conséquence pour vous?

1. Oui 2. Non

Veillez donner des exemples :

- 12) Quels obstacles rencontrent-ils pour mettre en œuvre une gestion des ressources axée sur les résultats?

Veillez donner des exemples :

- 13) Avez – vous mis en place une gestion axée sur les résultats avec l'appui des partenaires au développement?
1. Oui 2. Non

- 14) **Responsabilité mutuelle:** les partenaires appliquent-ils une gestion responsable et transparente vis-à-vis des résultats ? Quelle est la conséquence pour vous?

1. Oui 2. Non

Veillez donner des exemples :

- 15) Quels obstacles rencontrent les partenaires pour améliorer cet engagement?

Veillez donner des exemples :

- 16) Quelles sont les leçons apprises dans ce domaine?

Veillez inscrire les leçons apprises :

Engagement de la DP et efficacité de l'aide

- 17) Quels sont les plus importants obstacles pour les partenaires au respect des engagements de la DP

Veillez identifier des exemples les plus importants :

- 18) Quels sont les plus importants enseignements de la mise en œuvre de la DP par les partenaires ?

Veillez identifier des leçons apprises les plus importantes :

- 17) En général, quel est le degré d'engagement des partenaires dans la mise en œuvre de la DP?

Très engagé	Engagé	Plus ou moins	Plutôt pas engagé	Pas de tout engagé	Infos/connaissances insuffisantes
-------------	--------	---------------	-------------------	--------------------	-----------------------------------

		<i>engagé</i>			
☐	☐	☐	☐	☐	☐

18) Quels est l'impact de l'aide sur les coûts de transaction ?

À la hausse	☐
Aucune impact	☐
À la baisse	☐
Infos/connaissances insuffisantes	☐

19) L'aide vous paraît –elle plus efficace ?

Veillez expliquer pourquoi :

Critère 2 : Capacités

18) Le personnel des partenaires au développement semble-t-il suffisant et bien formé ?

Expliquez:

19) Les partenaires au développement ont-ils les capacités pour mieux internaliser et mettre en œuvre la DP ?

20) Quel est le niveau des capacités organisationnelles des pays partenaires pour mettre en œuvre la DP?

<i>Très engagé</i>	<i>Engagé</i>	<i>Plus ou moins engagé</i>	<i>Pas engagé</i>	<i>Pas engagé du tout</i>	<i>Infos/connaissances insuffisantes</i>
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

Critère 3 : Incitatifs

21) Le personnel des partenaires au développement semblent-ils incités à réaliser les engagements de la DP?

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

Troisième partie : Évaluation du comportement du Gouvernement du Sénégal

Dans cette partie du questionnaire, il est question du comportement des instances gouvernementales du Sénégal en matière de partenariat avec les autres parties prenantes en termes de l'engagement, du développement des capacités et des incitatifs en vue de ?

Critère 1 : Engagement

Appropriation : la façon dont le gouvernement du Sénégal s'approprie son développement

- 1) Le gouvernement tient-il le 1^{er} rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies nationales ?

Veillez donner des exemples :

- 2) Les objectifs nationaux de la politique de développement et d'aide contenus dans le DSRP traduisent-ils une véritable volonté politique en ce qui a trait à un engagement fort du gouvernement?

Veillez identifier lesquels en particuliers :

- 3) Assure-t-il la conduite de la coordination de l'aide ?

Veillez donner des exemples :

- 4) Quelle place donne-t-il à la consultation nationale ? L'appropriation est-elle partagée par tous : société civile, groupes marginalisés et autres entités nationales?

Veillez donner des exemples :

- 5) À quels obstacles le gouvernement est-il confronté envers cet engagement?

Veillez donner des exemples :

- 6) **L'alignement** : le gouvernement du Sénégal renforce-t-il les capacités nationales et les systèmes et procédures ?

- 7) Quelles actions ont été prises par les autorités nationales pour renforcer les capacités nationales et les systèmes nationaux pour la gestion de l'aide ?

Veillez donner des exemples :

- 8) Indiquer les obstacles empêchant l'alignement sur les systèmes nationaux ?

La mise en place d'un meilleur système pour gérer l'information relative aux flux de l'aide (1)	☐
Le réalisme des taux d'exécution estimés du budget (1)	☐
La tenue d'un répertoire des dépenses des projets au Sénégal (3-7)	☐
La définition d'un programme national de renforcement des capacités (4)	☐
La tenue d'un répertoire des programmes existants pour faciliter l'action coordonnée des partenaires au développement (4)	☐
L'intégration des UGP (6)	☐
Autre :	☐

Veillez donner des exemples :

Harmonisation: La façon dont le pays partenaire contribue à l'harmonisation des actions des partenaires au développement

- 9) Quelles actions ont été entreprises par les autorités nationales pour encourager les partenaires au développement à harmoniser leurs procédures et à utiliser les dispositifs communs?

Veillez donner des exemples :

- 10) Quels obstacles empêchent l'alignement sur les systèmes nationaux ? Quel est la responsabilité des partenaires et des pouvoirs publics nationaux?

Quant à la réforme des systèmes financiers et de passation de marché (2&9)	☐
Quant à l'incidence de missions multiples ? (10)	☐
Autre :	☐
Autre :	☐

Veillez donner des exemples :

Gestion par résultats: la façon de gérer les ressources en vue d'obtenir des résultats

- 11) Le gouvernement a-t-il mis en place une gestion axée sur les résultats?

Veillez donner des exemples :

12) Quels obstacles rencontre-t-il à implanter ses systèmes?

Veillez donner des exemples :

Responsabilité mutuelle: la façon dont le pays partenaire est tenu responsable

13) Quelles initiatives a pris le gouvernement pour améliorer sa responsabilité et la transparence concernant l'utilisation des ressources affectées au développement?

Veillez donner des exemples :

14) Quels obstacles rencontre-t-il pour améliorer cet engagement?

Veillez donner des exemples :

Engagement de la DP et efficacité de l'aide

15) Quels obstacles sont les plus importants au respect de l'engagement de la DP? Quel est la responsabilité du gouvernement du Sénégal?

Veillez identifier des exemples les plus importants:

16) En général, quel est le degré d'engagement du ministère de l'Économie et des Finances du GdS dans la mise en œuvre de la DP?

Très engagé	Engagé	Plus ou moins engagé	Pas engagé	Pas engagé du tout	Infos/connaissances insuffisantes
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veillez donner des explications illustrant votre réponse :

17) En général, quel est le degré d'engagement des ministères sectoriels du GdS dans la mise en œuvre de la DP?

Très engagé	Engagé	Plus ou moins engagé	Pas engagé	Pas engagé du tout	Infos/connaissances insuffisantes
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veuillez donner des explications illustrant votre réponse :

Critère 2 : Capacités

18) A-t-il les capacités nécessaires pour communiquer la DP et y adhérer ?

Si non, quels sont les problèmes de capacités :

19) La prise en charge du développement a-t-elle donné lieu à un changement dans les rapports entre les parties prenantes : partenaires au développement et les acteurs nationaux?

Si oui, veuillez identifier comment :

20) Le gouvernement est-il en mesure de tenir sa programmation nationale malgré la pression des partenaires au développement pour faire autrement ?

Si non, veuillez expliquer pourquoi :

21) En cas de désaccord avec vous ou les autres parties prenantes, comment les divergences se règlent-elles ?

Donnez un exemple :

22) Le gouvernement est-il à l'écoute des besoins des acteurs nationaux?

Si non, pourquoi :

23) Quel est le niveau de vos capacités organisationnelles pour mettre en œuvre la DP?

Très engagé	Engagé	Plus ou moins engagé	Pas engagé	Pas engagé du tout	Infos/connaissances insuffisantes
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Veuillez donner des explications illustrant votre réponse :

**MINISTERE DE LA FAMILLE
DE L'ENTREPRENARIAT FEMININ ET DE
LA MICRO FINANCE**

**CELLULE DE SUIVI OPERATIONNEL
DES PROGRAMMES DE LUTTE
CONTRE LA PAUVRETE**

Dakar, le

**COMPTE RENDU DE LA REUNION
DE VALIDATION DES RESULTATS DE L'ENQUETE 2008
ET DU RAPPORT-PAYS SUR LA DECLARATION DE PARIS**

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et de la préparation du 3^{ème} Forum de Haut Niveau prévu du 02 au 04 septembre 2008 à Accra, une réunion de validation des résultats de l'Enquête et du Rapport-pays a été tenue le mardi 15 avril 2008, de 9 heures à 12 h 30 à la salle de conférence du 6^{ème} étage de l'Immeuble Peytavin du Ministère de l'Economie et des Finances.

Ont participé à la réunion :

- le MEF (CSPLCP, DCEF, DDI) ;
- la Cour des Comptes ;
- la CSOPLCP/MFEFME ;
- l'Assemblée Nationale ;
- le CONGAD ;
- les Partenaires techniques et Financiers.

Ordre du jour de la réunion :

- Examen du Rapport-pays : Appréciation qualitative des indicateurs.
- Examen du Rapport-pays : Contribution au Forum de Haut Niveau d'Accra.

La réunion a été présidée par le Coordonnateur de la Cellule de suivi du Programme de Lutte Contre La Pauvreté du Ministère de l'Economie et des Finances (CSPLCP/MEF) qui a ouvert la séance en rappelant l'importance du travail accompli collectivement, la méthodologie de travail et la nécessité de finaliser le Rapport du Sénégal, pour sa transmission ce jour 15 avril, délai de rigueur, à l'OCDE.

A sa suite, Monsieur Amadou Tidiane DIA de la CSPLCP a fait une présentation synthétique du processus de lancement de l'Enquête, de collecte des données, d'analyse des ratios et d'élaboration du Rapport-pays.

I. APPRECIATION QUALITATIVE DES INDICATEURS

L'examen des 12 indicateurs retenus par la Déclaration de Paris a amené les participants à la réunion à relever ce qui suit :

- des progrès notables ont été enregistrés pour certains indicateurs tels que l'aide comptabilisée dans le budget, le renforcement coordonné des capacités, l'utilisation des systèmes nationaux de contrats et marchés, les missions coordonnées ;
- la faiblesse de certains indicateurs de 2008 serait corrigée avec la mise en œuvre du Plan d'action sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide au Sénégal ;
- la nécessité de revoir les données des partenaires en matière de coopération technique ;
- la nécessité de développer un dialogue périodique et continu sur les données au travers de passerelles existantes ;
- la recherche de cohérence sur les instruments de planification autres que le DSRP ;
- la contribution attendue des différents participants en termes de données complémentaires.

II. CONTRIBUTION AU FORUM D'ACCRA

L'examen de la Contribution du Sénégal au Forum de Haut Niveau d'Accra a amené les participants à s'accorder sur un amendement portant sur la 3^{ème} mesure du Plan d'action, à savoir la portion de phrase « afin de lever la contrainte principale à l'utilisation des systèmes nationaux ».

CONCLUSION

Après l'examen de l'Appréciation qualitative des indicateurs et de la Contribution au Forum d'Accra, les participants à la réunion ont validé le Rapport-pays dont ils sont les éléments constitutifs.

NB. Une Brochure sur la Déclaration de Paris a été produite par le CONGAD, sur financement du Canada.

Ibrahima SECK

